


# الإدارة بين الحرية في سحب قراراتـها والتعويض عنـها

## دراسة مقارنـة

# THE ADMINISTRATION BETWEEN THE FREEDOM OF THE WITHDRAWING ITS DECISIONS AND COMPENSATION

## A COMPARATIVE STUDY

إعداد

هيثم صالح عبد كراغول

إشراف

الدكتور محمد علي الشباطات

قدمت هذه الرسالة إستكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في تخصص القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

أيار/2016

**تفويض**

أنا الطالب(**هيثم صالح عبد كراغول**) أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقياً والكترونياً للمكتبات،أو المنظمات، أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

**الاسم:** هيثم صالح عبد كراغول

**التاريخ:** **11** / 5 /2016م

**التوقيع:**

## قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها "الإدارة بين الحرية في سحب قراراتها والتعويض عنها" دراسة مقارنة.

وأجيزت بتاريخ 11 / 5 /2016م

| أعضاء لجنة المناقشة | | التوقيع |
|---|---|---|
| الدكتور محمد علي الشباطات | مشرفاً | ........................ |
| الدكتور عبد السلام هماش | عضواً داخلياً | ........................ |
| الدكتور عوض رجب الليمون | عضواً خارجياً | ........................ |

# شكر وتقدير

**الشكر لله دائماً وأبداً على نعمة..**

لابد لنا ونحن نخطوا خطواتنا الأخيرة في الحياة الجامعية من وقفة، نعود إلى أيام وأعوام قضيناها في رحاب الدراسة مع أساتذتنا الكرام الذين قدموا لنا الكثير باذلين بذلك جهداً كبيراً في بناء جيل الغد.. لتشرق الأمة من جديد..

وقبل أن نمضي ونرحل وقد لانعود..

إتقدم بأسمى آيات الشكر والامتنان إلى من اصبحت حياته شعاراً للمحن والصعوبات إلّا انه اثبت إرادته للحياة وللإنسانية في تقديم الكفاءات العلمية المختلفة باختلاف العلوم **(بلدي العراق).**

كما إتقدم بالشكر والامتنان الى وطني الثاني **(المملكة الأردنية الهاشمية)** على ماقدموه لي ولزملائي الطلبة من الدعم والرعاية وحسن الضيافة. واتقدم بوافر الشكر والامتنان وبمقدار الأحترام إلى الذين مهدوا لنا طريق العلم والمعرفة إلى جميع أساتذة كلية الحقوق بجامعة **(الشرق الأوسط)** وإلى أساتذة قسم القانون **(كلية دجلة الجامعة).**

وأخص بالتقدير الدكتور **(محمد علي الشباطات)** الذي فتح لي نوافذ عقله فكان لي عوناً بتذليل العقبات، ونوراً يضيء الظلمة التي كانت في ثنايا بحثي هذا.

وأرتجي بقبول الشكر والتقدير إلى الموظفين وأمناء المكتبات الذين كانوا لي خير نافع في توفير المراجع والأبحاث القانونية وأخصّ بالذكر موظفي المكتبة القانونية في بغداد.

واخيراً أود أنأتوجه بالشكر والأمتنان إلى اعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم بقبول مناقشة رسالتي وتحمل عبء دراستها وبلاشك ستكون آراؤهم وملاحظاتهم العماد الذي أستند عليه في رسالتي هذه. كما لايفوتني الشكر والتقدير لعائلتي الكريمة وكل منأسهم وساعد بأي جهد لتخرج هذه الرسالة إلى النور.

**الباحث**

# ***الإهـداء***

إلى من كرسا حياتهما لإجلنا..وأفنوا عمرهما لإسعادنا فبذلك شاب رأسهما..

إلى من ضحيا بالكثير والقليل والغالي والرخيص من أجل ان نصل إلى ما وصلنا إليه الآن..

إلى **(أمي ..وأبي)**...

إلى الذين معي والذين غابوا في دهاليز الغربة المظلمة..

إلى **(أخي .. وأخواتي)**

إلى من لم تلدهم لي أمي فكانوا خير الأخوة والأصدقاء..

إلى السواعد السمراء والدماء الزكية الطاهرة..

إلى من ينبذون الطائفية والعنصرية التي تهلك الحرث والنسل..

إلى من يحلمون بوطن يرتفع بهم ومعهم إلى قمم المجد والرفعة..

إلى من يحبني وأحبهم في الله..

اهديهم ثمرة جهدي هذه كالذكرى التي لاتزول وعسى ان يكون في هذا خيراً لي ولمجتمعاتنا وللإنسانية..

***الباحث***

# قائمة المحتويات

# الإدارة بين الحرية في سحب قراراتها والتعويض عنها

## دراسة مقارنة

إعداد

هيثم صالح عبد كراغول

إشراف الدكتور

محمد علي الشباطات

## الملخص

ازدادت أهمية سحب القرار الإداري في الواقع العملي كونه أحد وسائل إنهاء القرار الإداري، وخلصت هذه الدراسة على تحديد نطاق صلاحيات الإدارة في سحب قراراتها والتعويض عنها، كما وبرزت أهمية السحب في كونه أحد المواضيع الشائعة والمتعارضة مع مبدأ المشروعية فعند سحب القرار الأداري من قبل سلطة الأدارة فإن هذه العملية قد تولد ضرراً وحرماناً لحقوق الأفراد، فيتوجب على الإدارة ان تعوض المتضرر جراء عملية السحب، لأن هذا السحب يضعها تحت رقابة فاعلة على أعمالها الإدارية وتصرفاتها القانونية.

واستخدم الباحث في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي والمنهج المقارن في سبيل التعرف على نقاط الإختلاف والائتلاف في مقارنة موضوع الدراسة بين المشرعين الأردني والعراقي وتحديداً فيما يتعلق بحرية سحب الإدارة لقراراتها والتعويض عنها.

وإن الإحاطة بهذا الموضوع استلزم البحث في الإطار العام للدراسة من حيث الإشكالية والأهمية والأهداف والمحددات التي تحددها، كما بينا مفهوم سحب القرار الإداري والطبيعة القانونية لسحب القرار وأساسه القانوني، ووقفنا على المبادئ التي تحكم حرية الإدارة في عملية السحب،

وكذلك اجراءات سحب القرار الإداري والجهات المختصة بذلك، وتطرقت الدراسة إلى صور وإشكال سحب القرار الإداري ولاسيما توضيح سحب القرار الإداري المشروع وغير المشروع وكذلك سحب القرارات التنظيمية والقرارات الفردية من قبل الإدارة كما تناول الباحث الرقابة على حرية سلطة الإدارة في سحب قراراتها وآلية التعويض عنها ودور الرقابة الإدارية والرقابة القضائية وكيفية التعويض عن القرارات المشروعة والقرارات غير المشروعة وكذلك القرارات المنعدمة في كل من القانونين الأردني والعراقي من خلال إيراد بعض التطبيقات القانونية في الواقع العملي.

ومن خلال هذه الدراسة توصل الباحث إلى أهم التوصيات ومنها: إن على الإدارة التوفيق بين المصلحتين العامة للإدارة والخاصة للأفراد عند اجراء عملية سحب القرارات الإدارية، على ان يكون ذلك وفق الإطار العام للأنظمة والقوانين، وكذلك تدعو الدراسة المشرع العراقي بتبني نظام التظلم الوجوبي والإختياري الذي سار عليه نظيره الأردني بدل الاقتصار على نظام التظلم الإختياري لما يسببه جهل بعض الأشخاص بمدد التظلم وهذا ما يضعف ضمان واستقرار حقوقهم، فضلاً عن جملة اخرى من التوصيات التي ذكرها الباحث من الفصل الأخير من هذه الدراسة.

**الكلمات المفتاحية:** سحب القرار الإداري، الرقابة على سلطة الإدارة، التعويض عن القرار الإداري.

**Management between the freedom to withdraw decisions and compensation - a comparative study**

**Prepared by student**

**Haitham Salih Abed Karagol**

**Supervised by Dr.**

**Mohammad Ali al-Shbatat**

**Summary in English**

This study showed the scope of the powers of management to withdraw its decisions and compensation, and highlighted the importance of this subject in practice as being of the means of ending the administrative decision. The subject is important because it is common and conflicts with the principle of legitimacy.

The withdrawal of the administrative decision by the management may affect the rights of individuals; so the management must compensate those affected by that decision, because this withdrawal requires the management to have full control over administrative work and legal actions.

In this study, the researcher used the analytical descriptive approach and comparative approach in order to identify the differences and the similarities when comparing the subject of study between the Jordanian and Iraqi lawmakers, specifically with regard to freedom to withdraw management decisions and compensation.

The knowledge of this subject necessitated research in the general frame of the study in terms of the problem, importance, objectives and determinants. We have also showed the concept of the withdrawal of the administrative decision, the legal nature of the withdrawal of the decision and the legal basis, and we determined the principles that control administration's freedom in the withdrawal process, as well as procedures for the withdrawal of the administrative decision and the competent authorities.

We discussed the various forms of administrative decision withdrawal, and clarified the legal and illegal withdrawal of the administrative decision, as well as the withdrawal of regulatory decisions and individual decisions by the management.

The researcher discussed controls on freedom of management to withdraw its decisions and the mechanism of compensation and the role of management oversight and judicial oversight and how to compensate for the legal and illegal decisions. The researcher also addressed the non-existent laws in both the Jordanian and Iraqi laws by examining some legal applications in practice.

Through this study, the researcher suggested the most important recommendations, including the following:

The administration should reconcile between the public interest of management and the private interest of individuals when conducting the process of withdrawal of administrative decisions, to be in accordance with the general framework of laws and regulations.

The study calls the Iraqi legislature to adopt obligatory and optional grievance system followed by the Jordanian counterpart, instead of limiting itself to the optional grievance system, because some people ignore the grievance procedures, which will negatively affect their rights.

In addition, the researcher mentioned other recommendations in the last chapter of this study.

**Key words:** freedom of management, compensation for the administrative decive  decision, the with drawal of the administrative decision.

# الفصل الأول

## خلفية الدراسة وأهميتها

**أولاً:- التمهيد:**

إن التصرفات القانونية والمادية التي تصدر عن الإدارة بإرادتها المنفردة تعد من أهم مظاهر السلطة العامة ومن أخطر امتيازاتها، وإن هذه التصرفات أو الأعمال التي تقوم بها الإدارة بإنجاز المهام والأعباء الملقاة على عاتقها غالباً ما تمسُّ المراكز القانونية للمخاطبين بالقرار الإداري، سواءً عند صدور القرار الإداري أو عند سحبه، ولذلك فإن الإدارة من خلال إصدار القرار الإداري أو سحبه تنوي من إحداث تغيرات في المراكز القانونية القائمة أو أن تنشئ مراكز قانونية جديدة، دون النظر إلى رضى أو سخط من يخاطبهم القرار الإداري؛ ولأن القرار الإداري يعتبر بمثابة تصرف قانوني تصدره الإدارة بإرادتها المنفردة فإن بإمكانها أيضاً إنهاءه بإرادتها المنفردة، وذلك في إطار رقابتها الذاتية على أعمالها، وعن طريق سحبه إذا ما شابه أحد عيوب عدم المشروعية منذ صدوره.(1)

ولكي تتحقق الغاية من تطبيق مبدأ المشروعية لإبد أن يكون للإدارة وهي تصدر القرارات الإدارية صلاحية تصحيح المخالفات القانونية، أو تصحيح الأخطاء إن وجدت في القرارات التي قد تم إصدارها، وهو يعد واجباً عليها ولها الحق في سحب القرار الإداري بعد إصداره، لذا تعد نظرية سحب القرارات الإدارية واحدةً من أهم النظريات في القانون الإداري؛ حيث أثارت وما تزال الكثير

---

1- الكبيسي، رحيم سليمان (2000) حرية الادارة في سحب قرارتها، اطروحة دكتوراه، دراسة مقارنة، القانون العام، بدون دار نشر، ص1-2.

من التساؤلات حول مدى التوفيق والتعارض بين مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية واحترام الحقوق المكتسبة وإصلاح الأوضاع القانونية واستقرارها وإعادة الأمر إلى وضعه الصحيح.[1]

وما يقتضيه مبدأ المشروعية من توافق أعمال الإدارة مع القانون وسحب كل عمل إداري مخالف للقانون, واستقر القضاء الإداري على تطبيق نظرية سحب القرارات الإدارية رغم قلة النصوص القانونية التي عالجت موضوعها بشكل متكامل، كما أن حرية الإدارة في التصرفات القانونية التي تمارسها والتي تخضع لأختصاصها الإداري هي السند الشرعي والقانوني للأعتراف للإدارة بحرية سحب قرارتها الإدارية والتعويض عنها في أوضاع معينة، ومن الضروري رعاية المصلحة العامة والخاصة في ذلك؛ إذ إن المصلحة بشقيها العامة والخاصة هي التي تبرر سلطة السحب من قبل الإدارة، وذلك بسبب تغيّر الأوضاع المستمر وتغير متطلبات المصلحة العامة والخاصة، وذلك لكي تكون الإدارة محكومة بقيد عدم المساس بالحقوق المستقرة للأفراد المخاطبين بقراراتها الإدارية.[2]

وإن حرية سحب القرارات الأدارية من قبل الإدارة لا تكون بمعزل عن الرقابة الإدارية والرقابة القضائية أيضاً؛ حيث تكفل هذه الرقابة الأستقرار والطمأنينة وعدم زعزعة المصالح بين الإدارة والأفراد، وكذلك منع الإدارة من إساءة استعمال السلطة، لأن الإدارة اذا ما خالفت في قراراتها القانون أو أساءت استعمال سلطاتها أو ارتكبت أي فعل من شأنه تحميلها المسؤولية عنه سواء بإصدار قرار إداري مخالف أو بسحبه، وقد يكلفها الأمر التعويض في حالة الأضرار الجسيمه الذي مست المتضرر مساً مباشراً، أي تعويض المتضرر جرّاء إصدار القرار الإداري أو سحبه.

---

[1] – حمد، عادل عمران (2013) انتهاء القرار الإداري بإرادة الإداره، رسالة ماجستير، جامعة الاسراء، ص1.

[2] – الحسيني، علاء ابراهيم محمود (2014)حماية الحقوق المكتسبه الناشئة عن سحب القرار الإداري، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، ص38.

**ثانياً:. مشكلة الدراسة وأسئلتها :**

تتمثل مشكلة هذه الدراسة في تحديد نطاق حرية الإدارة في سحب قرارتها وأثر ذلك على المخاطبين بالقرار الإداري، وإمكانية لجوء المتضررين من صدور القرار الإداري أو سحبه إلى القضاء للمطالبة بالتعويض، وما يتطلبه ذلك من توفيق بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة، وبذات الوقت الحفاظ على استقرار المراكز القانونية للمخاطبين بالقرار الإداري، وستحاول هذه الدراسة الإجابة على الأسئلة التالية:

**1**- ما مفهوم سحب القرار الإداري وما الأثار المترتبه عليه؟

**3**- ما مدى مسؤولية الإدارة في سحب قراراتها؟

**4**- كيف يتم التوفيق بين مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وبين سحب تلك القرارات؟

**ثالثا:. أهداف الدراسة:**

تهدف هذه الدراسة إلى:

**1**- الوقوف على مفهوم سحب القرار الإداري ومعرفة الأثار المترتبة علية.

**2**- تبيّن الأساس القانوني الذي تستند علية الإدارة في سحب قراراتها الإدارية.

**3**- معرفة مسؤولية الإدارة عن سحب القرار الإداري وآلية التعويض عن تلك القرارات.

**رابعا:- أهمية الدراسة:**

تكمن أهمية دراسة هذا الموضوع وبحثه في تحديد نطاق صلاحيات الإدارة في سحب قراراتها، وما لهذا الموضوع من أهمية في الواقع العملي كونه أحد وسائل إنهاء القرار الإداري، مما يوسع

نطاق الإستفادة من هذا البحث لتشمل كلاً من الإدارات العامة والعاملين في هذه الإدارات على حد سواء، إضافة للباحثين في موضوع إنهاء القرار الإداري بسحبه.

كما وتبرز أهمية الموضوع في كونه واحداً من الموضوعات الشائعة والمتعارضة مع مبدأ المشروعية ويتوجب التأكيد عليه، فعند سحب القرار الإداري من قبل الإدارة فإن عملية السحب قد تولد ضرراً وحرماناً لحقوق الأفراد، فهنا يتوجب على الإدارة أن تعوض المتضرر جراء عملية سحب القرار الإداري، لأن هذا يضعها تحت رقابة فاعلة على أعمالها الإدارية وتصرفاتها القانونية، ويعتبر التعويض رقابة غير مباشرة على تصرفات الإدارة العامة وكذلك يحد من استبداد الإدارة وطغيانها في إصدارها القرارات الإدارية أو سحبها.

**خامساً: مصطلحات الدراسة:**

- **القرار الإداري:** ويقصد به كل عمل صادر من فرد أو هيئة تابعة للإدارة أثناء أداء وظيفتها.[1]
- **سحب القرار الإداري:** هو وسيلة قانونية تمارسه السلطة الإدارية لإزالة القرار من الأساس وكل مايترتب عليه من آثار متى كان ذلك ممكناً قانوناً ويحقق هدفاً أسمى.[2]
- **الرقابة الإدارية:** وهي التي بواسطتها تفحص الإدارة (كقاعده عامة) ملائمة أو عدم قانونية أعمال عمالها وهي التي تتولى تقرير الجزاء عندما تتبين لها عيب هذه الأعمال.[3]
- **الرقابة القضائية:** وهي تلك الرقابة التي تكون من اختصاص القضاء ولكنه لايمارسها من تلقاء نفسة، بل لابد من دعوى يحركها ذوي المصلحة وهي رقابة مشروعية بمعنى أنه لا سلطان للقضاء على تصرف الإدارة المشروع وعلى هذا الأساس فإن القضاء لا يملك إلّا الحكم بسلامة التصرف

---

[1]–الطماوي، سليمان (1965) مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، ط7، ص872.

[2]– الكبيسي، رحيم (2000) حرية الادارة في سحب قرارتها، مصدر سابق، ص 34.

[3]– كامل، مصطفى (1954) المبادئ العامة للقضاء الاداري، مكتبة النهضة المصرية، ص7.

المشكو منه أو بعدم سلامته وتنتهي الرقابه القضائية بصدور حكم يحوز حجية الشيء المقضي به.[1]

- **التعويض:** يعتبر المبدأ الأساسي والجوهري لإصلاح الضرر الذي لحق بذوي الشأن يتمثل في الالتزام بالتعويض عن الفعل غير المشروع الذي يؤثر في المراكز القانونية للمتضرر, هذا ويمكن أن يكون التعويض ماديا" أومعنويا".[2]

**سادساً:. حدود الدراسة :**

– **الحدود الموضوعية:** يقتصر موضوع هذه الدراسة على حرية الإدارة في سحب قراراتها الإدارية والتعويض عنها وبالتالي يخرج عن نطاق هذه الدراسة أي طريقة أخرى من طرق إنهاء القرارات الإدارية كالإلغاء.

– **الحدود الزمانية:** تتمثل هذه الحدود من تاريخ صدور قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992، الذي جاء بديلاً عنه قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014، وقانون رقم 106 لسنه 1989 (قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم 65 لسنه 1979)، مع الإشارة إلى الأنظمة واللوائح ذات العلاقة بموضوع الدراسة متى كان ذلك ممكناً.

– **الحدود المكانية:** تتحدد هذه الدراسة في حرية الإدارة بسحب قراراتها الإدارية والتعويض عنها داخل حدود المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية العراق.

---

[1] –الطماوي، سليمان (1967) قضاء الألغاء، الكتاب الأول، القاهره، دار الفكر العربي، ص 48-49.

[2] – العبادي، محمد حميد (2014) قضاء التعويض الاداري، عمان، المكتبة الوطنية ص167.

**سابعاً:. محددات الدراسة :**

تقتصر الدراسة على حرية الإدارة في سحب قراراتها والتعويض عنها من حيث التعرف على مفهوم سحب القرار الإداري واجراءات السحب وكذلك بيان الرقابة الإدارية والقضائية على سحب القرارات الإدارية، وبيان الآثار القانونية المترتبة على سحب القرار من قبل الإدارة، ومعرفة موقف الفقه والقضاء الإداريين من حرية الإدارة بسحب قراراتها والتعويض عنها.

**ثامناً: الإطار النظري للدراسة:**

تناولت هذه الدراسة حرية الإدارة في سحب قراراتها والتعويض عنها وما ينتج من قرار السحب، ولأهمية الموضوع وما يثار من مسائل مهمه تستدعي دراسة تفصيلية وتحليلية ومقارنة، وبيان موقف التشريعات بشأن هذا الموضوع على ضوء أحكام المحاكم واتجاهات الفقه والقضاء الإداري، وسوف تقسم هذه الدراسة الى خمسة فصول رئيسية وعلى النحو الآتي:

الفصل الأول تناول خلفية الدراسة وأهميتها، وتشمل المقدمة ومشكلة الدراسة، والهدف منها، وأهميتها والأسئلة المتعلقة بها، وحدودها الزمانية والمكانية، ومحدداتها والتعرف بأهم مصطلحاتها، والاطار النظري والدراسات السابقة، ومنهجية الدراسة وأدواتها.

والفصل الثاني سوف يتناول تحديد مفهوم سحب القرار الإداري، واهم القيود والمبادئ التي تحكم الإدارة في عملية السحب، وبيان الطبيعة القانونية لسحب القرار الإداري وأساسه القانوني، وسنتناول إجراءات سحب القرار الإداري سواء من قبل الإدارة أو من قبل السلطة الرئاسية.

أما الفصل الثالث فسيدرس فيه صور وأشكال سحب القرار الإداري، ولاسيما توضيح سحب القرار الإداري المشروع والقرار الإداري غير المشروع، وكذلك سحب القرارات التنظيمية والقرارات الفردية من قبل الإدارة.

أما الفصل الرابع فسيخصص فية للرقابة على حرية الإدارة في سحب قراراتها وآلية التعويض عنها، و دور الرقابة الإدارية والرقابة القضائية وكيفية التعويض عن القرارات المشروعة (السليمة) والقرارات غير المشروعة والقرارات النعدمة.

وسيتضمن الفصل الخامس الخاتمة، والنتائج، والتوصيات التي سوف تتوصل اليها الدراسة والتي نراها مناسبة.

**تاسعاً: الدراسات السابقة:**

الدراسات المعتمدة وذات الصلة في موضوع الدراسة:

1- الكبيسي (2000) عنوان الدراسة: حرية الإدارة في سحب قراراتها، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، القانون العام، جامعة القاهرة،أهمية الدراسة: تناول الباحث في هذه الرسالة لموضوع حرية الإدارة في سحب قراراتها وذلك في الفصل الأول من الرسالة حيث تتفق الدراسة السابقة مع الدراسة الجديدة على دراسة حرية الإداره في سحب قراراتها الإدارية، وان الدراسة الجديدة تناولت بالإضافة لذلك حرية الإدارة في سحب قراراتها والتعويض عنها بشكل تفصيلي وشامل.

وما تتميز به الدراسة الجديدة هو التركيز على الأساس القانوني الذي تستند عليه الإدارة في حريتها بسحب القرار الإداري، وبيان الجهة المختصة بذلك.

2- أبو الهوى (2010) عنوان الدراسة:مسؤولية الإدارة بالتعويض عن قراراتها الإدارية غير المشروعة، رسالة ماجستير، القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، أهمية الدراسة: تناول الباحث في هذا الموضوع عن مسؤولية الإدارة بالتعويض عن قراراتها الإدارية غير المشروعة في الفصل الأول من الرسالة، والبحث في كافة الجوانب المترتبة على القرارات الإدارية غير المشروعة التي تصدرها الإدارة والتي قد ينتج عنها الحاق ضرراً بالأفراد.

أمـا دراسـتنا فسـتتناول حريـة الإدارة فـي سـحب قراراتهـا والتعـويض عنهـا، ووضـحت الأسـاس القانوني لسحب القرار الإداري، سواء من قبل الإدارة أم من قبل السلطة الرئاسية، وكذلك بينا دور الرقابة القضائيه ومسؤوليتها عن قرارات السحب وآلية التعويض عنها.

3- حمد ( 2013) عنوان الدراسـة: إنتهاء القرار الإداري بـإرادة الإدارة في القـانون العراقـي، دراسـة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الأسراء، اهمية الدراسة: حيث تناول الباحث في الفصل الثاني من الدراسة عن سحب القرار الإداري بإرادة الإدارة.

أما دراستنا هذه فسنتناول بها حرية الإدارة في سحب قراراتها وآلية التعويض عنها على إعتبار ان حريـة الإدارة فـي سـحب القـرار الإداري هـي مـن إهـم وسـائل إنهـاء القـرار الإداري، وتتميـز هـذه الدراسة عن الدراسة السابقة في موضوع التعويض جراء سحب القرار الإداري.

4-الحسيني (2014) عنوان الدراسـة: حمايـة الحقوق المكتسبة الناشئة عن سحب القرار الإداري، دراسـة مقارنـة، اطروحـة دكتوراه، جامعـة بغداد القانون العام، اهميـة الدراسـة: تنـاول الباحـث فـي هذه الرسـالة عـن حمايـة الحقـوق المكتسـبة فـي مواجهـة سـلطة الإدارة بسـحب القـرار الإداري وذلـك فـي الفصل الأول من الرسالة.

أمـا دراسـتنا هذه فسنتناول حريـة الإدارة فـي سـحب قراراتهـا وآليـة التعـويض عنهـا، وبيـان دور الرقابـة الإداريـة والرقابـة القضـائية لضـمان حقـوق المولـدة للأفـراد، وكذلك الحفـاظ علـى سير المرفق العام بانتظام وأطراد، وهذا ما تتميز به الدراسة الجديدة عن الدراسة السابقة.

**عاشراً: منهجية الدراسة:**

لقد إعتمد الباحث لدى تناولـه هذه االدراسة على المنهج الوصـفي التحليلـي والمنهج المقارن في كتابـة هذه الدراسـة، فـي سبيل التعرف علـى نقـاط الأختلاف والائتلاف في مقارنـة موضـوع الدراسـة،

بين المشرعين الأردني والعراقي وتحديداً فيما يتعلق بحرية سحب الإدارة لقراراتها الإدارية والتعويض عنها.

**الحادي عشر: أدوات الدراسة:**

1- قرارات محكمة العدل العليا الأردنية المتعلقة في موضوع الدراسة.

2- قرارات محكمة القضاء الإداري العراقية المتعلقة في موضوع الدراسة.

3- الكتب والرسائل ذات الصلة والمتعلقة في موضوع الدراسة.

4- القوانين والأنظمة المتعلقة في موضوع الدراسة.

# الفصل الثاني

## مفهوم سحب القرار الإداري وطبيعتهُ

يُعد القرار الإداري من اهم الظواهر القانونية، له بداية وله وقت ينتهي فيه مهما طال سريانه ونفاذه، وأكد الدكتور سليمان الطماوي في هذا المجال "بإن القرار الإداري ككل الظواهر القانونية هو أمر موقوت لأن سنة الحياة في تطور"[(1)] وإذا كان من حق الأفراد أن يعولوا على قدر محدود من أستقرار القرارات الإدارية لكي يرتبوا امور حياتهم على مقتضاها، فإن هذا الثبات لايمكن أن يرقى ويستمر بأي حال من الأحوال الى درجة الجمود، لأن ذلك يتعارض ويتنافى مع سنة الحياة ومتطلبات سير المرافق الادارية.[(2)]

ولهذا لابد من نهاية للقرارات الإدارية لكي يزول من عالم القانون بعد تحقيق آثارة المقصودة عند اصداره، وهذه النهاية أما ان تكون طبيعية وتزول قوتها القانونية بإنتهاء الأجل أو المده المحددة لنفاذها، أو ينتهي في حالة أقتران القرار بشرط معلق أو بأجل وتم تحقيق هذا الشرط أو الأجل ومن ثم يصعب ويستحيل تنفيذه لأسباب تتعلق بالقرار ذاتة كأنعدام محلة دون تدخل كل من السلطتيّن الحكومية والإدارية.[(3)] أو ينتهي القرار الإداري بنهاية غير طبيعية، وذلك بصدور قرار اداري جديد يجرد القوة القانونية للقرار الأول، كما وينتهي القرار الإداري بسبب إلغاء القانون الذي استند عليه عند صدوره، وكذلك قد ينتهي في حالة لجوء ذوي الشأن الى القضاء عن طريق دعوى الإلغاء ليتم الفصل في القرار المطعون فيه.[(4)]

---

[1]- الطماوي، سليمان (1976) النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط 4، دار الفكر العربي، ص656.

[2]– الطماوي، سليمان (1976) النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص656.

[3]– علي، غازي كرم (2010) القانون الإداري، ط 1، الأفاق المشرقة ناشرون، ص231.

[4]– الزعبي، خالد سماره (1993) القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، المركز العربي للخدمات الطلابية، ص223.

مما سبق سيقتصر هذا الفصل على موضوع محدد إلاّ وهو حرية الإدارة في سحب قراراتها الإدارية، وسوف يقوم الباحث في هذا الفصل بتبيان الطبيعة القانونية لسحب القرار الإداري وتحديد تعريفه، وتوضيح الأساس القانوني الذي تستند عليه الإدارة في سحب قراراتها، وذلك في **المبحث الأول:** والوقوف على أهم المبادى التي تحكم الإدارة في ممارسة عملية السحب الإداري وسيتكفل بذلك **المبحث الثاني:** ثم ستتطرق الدراسة الى إجراءات السحب الإداري والوقوف على الجهات المختصة بإجراءات السحب وهذا في **المبحث الثالث.**

## المبحث الأول

## الطبيعة القانونية لسحب القرار الإداري وأساسه القانوني

تقوم فكرة سحب القرار الإداري على التوفيق بين مبدأ المشروعية وبين أستقرار المراكز القانونية وحقوق الأفراد الذي يولدها القرار الإداري، وتخضع تلك العملية لقواعد وأجراءات معينة، وتعتبر هذه الاجراءات من اهم مظاهر السلطة الإدارية واخطر امتيازاتها.[(1)] وهذه الاجراءات يجب ان تستند الى الأساس القانوني الذي تستند عليه الإدارة في عملية السحب، حيث أن غاية الإدارة وهدفها من سحب القرار الإداري هو محاولة لإصلاح وتلافي الأخطاء والمخالفات القانونية التي وقعت فيها عند إصدار القرار الإداري.

وسوف يقوم الباحث بتفريد هذا المبحث إلى ثلاث مطالب في **المطلب الأول:** منها مايتعلق بماهية السحب الإداري، و**المطلب الثاني:** الطبيعة القانونية لسحب القرار الإداري، اما **المطلب الثالث** جاء فيما يتعلق بالأساس القانوني الذي تستند عليه الإدارة في سحب قراراتها.

---

[1]– مرسى، حسام (2012) أصول القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، ص578 وما بعدها .

## المطلب الأول

## ماهية سحب القرار الإداري

ان مفهوم سحب القرار الإداري في اللغه: جاء باكثر من تعريف منها هو: سل الشيئ وإنتزاعه من شيئ آخر. ويقال، سحب، يسحب، أسحب، سحباً: الشيئ جره على الأرض. ويعني السحب ايضاً: استرداد، استرجاع، رجوع عن الأمر.[1] وقد جاء مصطلح السحب في القرآن الكريم لقوله تعالى"إذ الأغلال في أعناقهم والسلاسل يسحبون".[2]اما من حيث الاصطلاح: ففي القاموس القانوني" هو عملية إعدام آثار القرار بالنسبة إلى الماضي والمستقبل بحيث يعتبر القرار كأنه لم يكن اطلاقاً".[3]

اما فيما يخص التعريف بالنسبة لفقهاء القانون الإداري فلم يتفق الفقه حول تعريف محدد لسحب القرار الإداري، فجاء تعريف السحب مختلفا بأختلاف الفقهاء في كل من فرنسا ومصر والأردن والعراق.

ففي الفقه الفرنسي يرى ( بونارد ) بإنه "العمل الذي ينهي القرار من قبل الجهة الإدارية التي اصدرته وإعتبر كأنه لم يكن"[4]. وعرفه (رولان) بأنه قيام السلطة المختصة بإنهاء القرار الإداري بصورة تامة في الماضي والمستقبل، وهنا تجنب الفقيه ذكر السلطة الإدارية في تعريفة لقرار السحب

1- إدريس، اسهيل (1995) القاموس عربي-عربي النهل، دار الاداب للنشر والتوزيع، ط 16، بيروت، ص254.اشار إليه عبه، نبيل، (2014) آلية سحب القرار الإداري، جامعة محمد خيضر- بسكرة، كلية الحقوق، القانون العام، الجزائر، ص 8. وكذلك اشار اليه خير الدين، سلاطنية، 2015، سحب القرار الإداري، جامعة محمد خيضر-بسكرة، الجزائر، ص 4.

2- القرآن الكريم، الآيه (71) سورة غافر.

3- بدوي، أحمد زكي (2002) القاموس القانوني، مكتبة لبنان، بيروت، ص 254.

4- عبه، نبيل، (2014) آلية سحب القرار الإداري، مصدر سابق، ص 9.

ويتبيّن هنا أن السحب يمكن أن تمارسه جهة أخرى تختلف عن جهة الإدارة". وعرفه (فيديل) بأنه" محو القرارات الإدارية الفردية المعيبة بأثر رجعي إلى تأريخ صدورها بواسطة الإدارة المختصة". [1]

وقد عرف الفقه المصري سحب القرار الإداري على أنه: تجريده من قوته القانونية بالنسبة للماضي والمستقبل فتزول كل أثاره ويعتبر كأنه لم يكن وذلك أيضاً بواسطة السلطة الإدارية المختصة.[2] وبتعريف آخر بأنة "عملية قانونية تمكن السلطة الإدارية من إعادة النظر في القرار الذي إصدرتهُ بالنسبة للماضي والمستقبل بأثر رجعي".[3]

ويتضح في كلا التعريفين إمكانية الإدارة من معالجة الأخطاء التي قد ترتكب عند إصدار القرار الإداري وذلك بقرار جديد وهو قرار السحب من قبل جهة مختصة وكذالك ينسحب القرار إلي الماضي بأثر رجعي ويسري على المستقبل، ومن غير المقبول أن تستمر الإدارة في الخطأ الذي شاب القرار الإداري ويتوجب عليها الالتزام بالحرص على ان تبقى قراراتها مطابقة للقانون ولا يليق بها مخالفتة.

وجاء تعريف السحب الإداري في الفقه الأردني بأنه: إنهاء اثأر القرار الإداري في الماضي والحاضر والمستقبل، بحيث يختفي القرار المسحوب من الوجود ولا يبقى له اثر، ويعتبر كأنه لم يكن.[4] وفي تعريف اخر" يعني سحب القرار الإداري وقف نفاذ آثار القرار بالنسبة للماضي والمستقبل وهذا يترتب عليه زوال كل آثار القرار بآثر رجعي كذلك "وان القرارات التي صدرت في

---

[1]– الكبيسي، رحيم سليمان (2000) حرية الإدارة في سحب قراراتها، مصدر سابق، ص27–28.

[2]– الحلو، ماجد راغب (1994) القانون الإداري، الأسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ص545.

[3]– خليل، عبد القادر (1964) نظرية سحب القرار الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهره، ص12.

[4]– القبيلات، حمدي (2010) القانون الإداري، دار وائل للنشر، ط 1، ص91.

الماضي استناداً للقرار المسحوب تفقد سندها فتتساقط بالتبعية، مثال ذلك في حالة سحب القرار الصادر بتعيين احد الموظفين يترتب عليه سقوط قرار التعيين.(1)

أما محكمة العدل العليا السابقة فقد قضت في احد احكامها بقولها "تملك الجهة الإدارية سحب القرار بآثر رجعي من تاريخ صدوره وإعتباره كأن لم يكن شريطة أحترام القواعد والمبادئ التي تحكم سحب القرار الإداري".(2)

ويتبين مما سبق أن عملية السحب تتيح المجال للإدارة بسحب إي قرار إداري متى ارتأت ذلك، اي سحب اختياري تقرره الإدارة وفق صلاحياتها التقديرية لعملية سحب القرار من عدمه سواء كان سحب صريح أو سحب ضمني وذلك حسب كيفية وطبيعة القرار المسحوب، ويتم ذلك عندما تشعر الإدارة بأن قرارها مهدد بالإلغاء القضائي في حالة الطعن من قبل صاحب الشأن وهذا بدوره يؤدي إلي ضعف الإدارة وزعزعت الثقه ما بينها وبين الأفراد بسب عدم صونها لحقوقهم.(3)

أما الفقه العراقي فقد عرف السحب الإداري بأنه: إنهاء إثارة بالنسبة للمستقبل والماضي أو هو إلغاء القرار الإداري بأثر رجعي.(4) وبعبارة اخرى بأنة "وقف نفاذ آثار القرار بالنسبة للماضي والمستقبل بحيث يعتبر القرار كأن لم يولد مطلقاً ولم يرتب أية آثار قانونية".(5)

وبتعريف اخر بأنة "اظهار الإدارة التي إصدرت القرار أو الإدارة الاعلى منها ارادتها بمحو القرار الإداري من تاريخ صدوره أي انهاء القرار ومحو آثاره للماضي والمستقبل وهكذا فإن القرار الإداري الجديد الساحب له آثر رجعي باتجاهين الاول: ازالة القرار الذي قررت الإدارة سحبة من

---

1- كنعان، نواف (2001) القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط 1، ص305.

2- قرار محكمة العدل العليا السابقة، لسنة (1986) صدر بتاريخ 1986/7/4، مجلة نقابة المحامين، ص408.

3- شطناوي، علي خطار (2009) القانون الإداري الأردني، الكتاب 2، ط 1، دار وائل للنشر والطباعة، ص269.

4- منصور، شاب توما (1976) القانون الإداري، بغداد، مطبعة سلمان الاعظمي، ط1، ص437.

5- الجبوري، نجيب خلف (2014) القانون الإداري، الناشر مكتبة يادكار، ط 1، ص312.

تاريخ سابق على القرار الساحب، والاتجاه الثاني: ازالة آثار القرار الأول المسحوب من تاريخ صدوره.[1] وبين سحب القرار الإداري وإلغاءه قضت محكمة العدل العليا الأردنية السابقه بحكماً لها قائله "يترتب على إلغاء القرار الإدارية محو اثاره القانونية بالنسبة للمستقبل فقط.... بخلاف سحب القرار الإداري الذي يترتب عليه زوال كل اثر قانوني للقرار المسحوب ليس بالنسبة للمستقبل فقط وانما بالنسبة للماضي كذلك، حيث يعتبر القرار المسحوب كأن لم يكن وبالتالي يفقد كل اثر قانوني له"[2]

من حيث المبدأ لا يجوز سحب القرار الإداري ويستثنى من ذلك القرارات غير المشروعة لأنها لا تنشئ حقوقاً أو تولد حقوقاً لأحد وان السحب هنا هو جزاء إلامشروعية، وكما هو معلوم أن سحب القرار غير السليم والذي لم يرتب حقوقا مكتسبة للأفراد فيجوز سحبه في اي وقت، أما القرار الإداري الذي ولد حقوقا للأفراد المخاطبين بالقرار، فيخضع ذلك لشروط معينه عند سحبه.[3]

ويتضح من التعريف اعلاه إن القرار الإداري الذي شابه العيب الجسيم لا يتمتع بالحصانة ويجوز سحبه في اي وقت ويجوز الطعن فيه أمام القضاء دون التقيد بميعاد الطعن المحدد، وان الإدارة قد تتأثر بالظروف التي تدفعها إلى تغيير رأيها، وهي غير منزهه من الأخطاء، فتلجأ لسحب قراراتها، وذلك للحفاظ على حسن سير المرافق الإدارية.[4]

---

[1]– الجبوري، ماهر صالح علاوي (2009) مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، الناشر مكتبة السنهوري، ص215.

[2]- قرار محكمة العدل العليا الأردنية السابقة، رقم (549) فصل بتاريخ 2010/5/20، غير منشور.

[3]– الجبوري، ماهر صالح علاوي (1989) القانون الإداري، الناشر مطبعة التعليم العالي، ص167.

[4]– شطناوي، علي خطار، القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 271.

## المطلب الثاني

## الطبيعة القانونية لسحب القرار الإداري

أن القرار الإداري قد يصدر بصورة غير صحيحة أو يصدر مخالفاً للأنظمة والقوانين، فتدرك الإدارة بعد ذلك أن القرار الذي تم إصداره قراراً معيباً سواء كان هذا القرار فرديا أو تنظيمياً فاللإدارة لها الحق في سحبه، ويعتبر حق السحب من الرقابة الإدارية التي تقوم بها الإدارة على رقابة أعمالها بنفسها وذلك وفق الصلاحيات التي تتمتع بها بهدف التحقيق من مدى مطابقة أعمالها وملائمتها للظروف القانونية المحيطة بالإدارة، حيث تشعر الإدارة في بعض الاحيان ان قراراتها ستكون مصيرها الإلغاء القضائي في حال لجوء المتضرر إلى القضاء وذلك بعد نفاذ طرق الطعن بالقرار الصادر من الإدارة, فعند ذلك تتجه الإدارة في سحب قراراتها وإبطالها وهذا يجسد مدى أحترامها للقانون.[1] كما أن الغاية من سحب القرارات الإدارية إنما هي استجابة لدواعي المرونة التي يتطلبها الحرص على حسن سير المرافق الإدارية، وسحب القرار الإداري يعني إنهاء وجوده وآثاره المترتبة عليه منذ تاريخ إصداره، فإن سلطة الإدارة ليس بالمطلقة بل هي مقيده في سحب قراراتها وخصوصاً القرارات التي تنتج عنها حقوقاً للأفراد، فقد قضت محكمة العدل العليا بهذا الشأن بقولها" سلطة وزير الداخلية بالنظر بطلبات الحصول على الجنسية الأردنية هي سلطة مقيدة باستثبات الشروط القانونية في الطلب حتى إذا توافرت لم يعد له حرية في التقدير أو الخيار في الرفض وذلك وفقا لقرار ديوان التفسير رقم 4 لسنة 1992 الصادر بتاريخ 1992/7/1 وعليه فيعتبر رفض أو

---

[1] – الزهيري، رياض عبد عيسى (2016) أُسس القانون الإداري، الناشر دار السنهوري، ط 1، ص214.

امتناع الوزير عن اعطاء القرار في حكم القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء وفقاً للمادة (11) من قانون محكمة العدل العليا السابقة".[1]

"فالقاعدة أن سحب القرارات السليمة غير جائز، إما القرارات غير المشروعة فيجب سحبها من قبل الجهة المصدرة للقرار، ويعد سحب القرارات غير المشروعة هو جزاءً لعدم مشروعيتها".[2]

وأن القاعدة المسلم بها في القضاء الإداري الفرنسي ويجاريه في ذلك القضاء الإداري في مصر انه لا يجوز سحب القرارات الإدارية السليمة، ويستثنى من ذلك القرارات المتعلقة بفصل الموظفين مراعاة للإعتبارات الإنسانية ومقتضيات العدالة.[3] وأن الأساس القانوني لهذه القاعدة هو مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، وعلى سبيل المثال حكم محكمة القضاء الإداري الذي فيه تقرر "ان القرار المسحوب قد صدر صحيحا ومتفقا مع أحكام القانون، الآمر الذي لا يسوغ معه سحبة".[4]ويتحصن القرار بفوات مدد الطعن بالإلغاء القضائي, بمنع الإدارة من الرجوع فيها لمصلحة المستفيد.

وقد ضحى القضاء الإداري لتحقيق هذه الغاية بأصل هام هو وجوب احترام القانون,وقضت محكمة العدل العليا باحد قراراتها بقولها "يتحصن القرار الإداري في حالة عدم الطعن به في الميعاد القانوني ولا سبيل بعد ذلك لإعادة الطعن به وعليه وبما ان المستدعيين لم يطعنوا بالقرار الصادر بعدم تجديد رخصهم في الميعاد القانوني رغم علمهم اليقيني به فيكون القرار بذلك قد تحصن ضد الإلغاء ويكون الدفع بأن الدعوى مردودة شكلا لتقديمها بعد فوات المدة مقبولا.[5]

---

[1]– قرار محكمة العدل العليا، رقم (95/137) تاريخ صدوره 1995/7/22، مجلة نقابة المحامين، ص2208.

[2]– الجبوري، ماهر صالح علاوي (1989) القانون الإداري، مرجع سابق، ص167.

[3]– عبدالله، عبد الغني بسيوني (2003) النظرية العامة في القانون الإداري، الناشر دار المعارف، ص522.

[4]– الطماوي، سليمان (1976) النظريه العامه للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص660.

[5]– قرار محكمة العدل العليا، رقم (94/14، 1995) تاريخ صدورة 1994/3/2، مجلة نقابة المحامين، ص1166.

وفي ذلك يعد إحترام الحقوق المكتسبة أو المراكز الشخصية الذي يكتسبها الأفراد من أهم الاسباب الرئيسة الذي بنيت عليها قاعدة عدم الرجعية، حيث أن القضاء الفرنسي وكذلك القضاء المصري اجاز سحب القرارات السليمة في بعض الاحيان، واشترط في ذلك القرارات التي تولد حقوقاً للأفراد.[(1)]

وهنا تعد الطبيعة القانونية من أهم ادوات الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة على مشروعية قراراتها، وذلك من خلال سلطاتها الإدارية وحريتها التي تتمتع بها وفق الأنظمة والقوانين وتهدف هذه الرقابة إلي تصحيح القرارات المخالفة للقانون اعمالاً لمبدأ المشروعية وهذا يعتبر واجباً عليها إن تفعل ذلك.[(2)]وبالنسبة لقرارات السحب الصادرة عن الإدارة فهي قرارات إدارية وليست قرارات قضائية ويرجع ذلك إلى التباين في طبيعة ووظيفة كل من القرار والأحكام القانونية من جهة القضاء، إذاً قرارات السحب سواء كانت صادرة عن الإدارة العامة أو الجهة الرئاسية لها ما هي إلاّ قرارات إدارية يمكن سحبها أو الرجوع فيها خلال المدة القضائية المقررة للسحب قانوناً، ويلزم لصحتها توافر جميع شروط صحة القرار الإداري من حيث الاختصاص والشكل والإجراءات والمحل والسبب والغاية.[(3)]

وإيماناً من المشرع في الحفاظ على حقوق الأفراد والوقوف امام طغيان وظلم الإدارة، فقد اعطى الحق لكل من له مصلحة في الطعن بالقرارات الإدارية المعيبة او غير المشروعة، ورسم المشرع طريقتين في الطعن هما التظلم الإداري: ويعتبر من الطرق والوسائل القانونية التي تسمح بإستصدار قرار إداري متفق مع الأحكام القانونية، فلكل من له مصلحة ان يقدم تظلمه إلى الجهة التي صدرت

---

[1]- الطماوي، سليمان (1976) النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص661.

[2]- كنعان، نواف (2002) القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط 1، ص35.

[3]- الحسيني، علاء ابراهيم محمود (2014) حماية الحقوق المكتسبة في مواجهة سلطة الإدارة بسحب قراراتها الإدارية، مصدر سابق، ص57.

القرار ويسمى التظلم الولائي، اما إذا كان للجهة الرئاسية فيسمى تظلماً رئاسياً.[1] اما مايخص الطريقة الثانية فهو الطعن القضائي: ويتمثل في لجوء ذوي الشأن إلى القضاء طالباً الحكم بإهدار القرار وأثاره القانونية من وقت نشأتة وكأنه لم يولد قط، ويكون هذا المسلك القانوني شائكاً وطريق وعر يحتاج الى وقت واجراءات مطوله، فإذا سلك صاحب المصلحة هذه الوسيلة الإدارية ولم يفلح في الحصول على حقه ورفضت الإدارة طلب التظلم واعتبرت ان قرارها متفق واحكام القانون، ففي هذه الحالة له الحق في اللجوء للقضاء والطعن بالقرار طالباً إلغاءه.[2] ونخلص مما سبق ان الإداره في عملية سحب قراراتها تهدف إلى أحترام القانون، والحفاظ على أعمالها الإدارية وتوافقها مع القانون.

## المطلب الثالث

## الأساس القانوني لسحب القرار الإداري

بعد ان تناولنا في المطلب الثاني الطبيعة القانونية لسحب القرار الإداري، سيدور بحثنا في ثنايا هذا المطلب عن الأساس القانوني الذي تستند عليه الإدارة في سحب قراراتها الإدارية.

"تبدو اهمية تحديد الأساس القانوني لحرية الإدارة في سحب قراراتها حول أهم النتائج المؤثرة على تنظيم هذا الحق وتحديد نطاقه، وبهذا نرى أن الآراء اختلفت وتعددت في تحديده، فمنهم من يستند الى عدم تمتع القرارات بالحجية الإدارية القانونية وهذا يعطي الحق للإدارة في سحب قراراتها، ويرى آخرون أن القرار غير المشروع يكون عرضة للإلغاء القضائي، وذهب غيرهم بأن الأساس

---

[1]- شطناوي، علي خطار (2004) موسوعة القضاء الإداري، الجزء 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 14.

[2]- عبد الحميد، حسني درويش (1981) نهاية القرارات الإدارية عن غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، ص298-299.

القانوني يتمثل في حق السلطات الرئاسية بأعطاء الأوامر والتوجيهات القانونية الصحيحه الى السلطات الأدنى منها تسلسلاً".[1]

واتجه البعض إلى ان السحب هو احترام مبدأ المشروعية حيث ان سحب القرارات الغير مشروعة وإلغاؤها يعتبر جزاءً لعدم مشروعيتة، وذلك اعطاء حرية للإدارة بسحب قراراتها وأن تفعل ما يفعلهُ قاضي الإلغاء في حالة الطعن بالقرارات المعيبة أو غير المشروعة، وتلتزم الإدارة بالحدود التي رسمها القانون وان تتقيد بأحكامة، وعلى الإدارة ان تبادر في سحب القرارات المخالفة للقانون وذلك من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب مقدم من صاحب الشأن بإعتبار القرار غير مشروع فيجب ابطالة، وبالتالي يعتبر واجباً على الإدارة ان تعمل على سيادة القانون وان تكون اعمالها وتصرفاتها القانونية والمادية في نطاق وحدود القانون.[2]

وبين تعارض المصالح وصراع المبادئ ستكون الإدارة واقعة بين امرين الأول: اتخاذ القرارات المناسبة التي ترتأيها لأنجاز المهام والإعباء الملقاة على عاتقها لضمان حسن سير المرافق الإدارية بأنتظام واطراد، والثاني: بين عدم رجعية القرارات الإدارية اي مبدأ المشروعية، وإذا ما إلغى القرار من قبل القضاء الإداري سيكون له حجية وقوة قانونية ومادية ستغلب القرارات الإدارية.[3]

ومن هنا نصل الى فكرة مؤادها ان الحكمة من سحب القرارات الإدارية هي احترام القانون من خلال إعتبارين **الأول:** تمكين الإدارة من تصحيح الاخطاء والمخالفات القانونية التي انطوت على قراراتها لتصبح ملاءمة للظروف المحيطة بالإدارة، وكذلك التوفيق بين المصلحة العامة ومبدأ

---

[1]– أبو العثم، فهد عبد الكريم (2005) القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص522.

[2]– القطاونة، تحسين مجير محمد (2007) سحب القرارات الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية، ص56.

[3]– القطاونة، تحسين مجير محمد (2007) سحب القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص57.

المشروعية، اما الإعتبار **الثاني:** فيجب الحفاظ على استقرار المراكز القانونية المترتبة على القرارات الإدارية، وهذا بدوره يعزز ويفعل مبدأ المشروعية.[1]

ومن كل ما تقدم قد يثار السؤال عن الأساس القانوني الذي تمارس الإدارة بمقتضاه أعمالها وتصرفاتها في عملية سحب القرارات الإدارية، وسنستعرض مختلف آراء الفقهاء الذي اختلفت آرائهم عن تحديد الأساس القانوني لعملية السحب الإداري وهذه الآراء جاءت بعدة نظريات حول الإساس القانوني الذي تستند عليه الإدارة في السحب.وسنبحث هذه الارآء حسب الفروع التالية:

**الفرع الأول: نظرية المصلحة العامة**

المستقر في القضاء الإداري ان عملية سحب القرارات غير المشروعة وتصحيح المخالفات القانونية من قبل الإدارة يعتبر من المبادئ المسلم بها اصلا؛ وذلك احتراماً لمبادئ القانون فإن الإدارة عندما تقوم بسحب القرار المخالف فهي تسعى هنا الى استهداف الصالح العام، ويكون ذلك مرهوناً في حرية الإدارة في مزاولة اعمالها وفق سلطاتها التقديرية.[2]

حيث اتفق الفقه الإداري الفرنسي والفقه الإداري المصري على ان القرار الغير مشروع يتحصن من السحب وكذلك الإلغاء القضائي، ويتم ذلك بعد مرور مدة الطعن القضائي التي حددها القانون، وقضت محكمة القضاء الإداري بقولها "ان قرارها يكون مطابقاً للقانون، ولا مطعن عليه، وبالتالي لا تملك أي سلطة سحبه أو إلغاءه، واصبح حصيناً من الإلغاء وترتب للمدعي على مقتضاه مركز

---

[1]- الحسيني، علاء ابراهيم محمود (2014)، حماية الحقوق المكتسبة في مواجهة سلطة الإدارة بسحب قراراتها الإدارية، مصدر سابق، ص57.

[2]- الخليفات، محمد عواد مهنا(1999) سحب القرارات الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، ص17 .

قانوني واصبح حقاً مكتسباً له لايجوز لأي سلطة إدارية المساس به، مادام أنه لم تجد وقائع تؤثر في مركز المدعي المذكور".[1]

وفي الأردن فقد قضت محكمة العدل العليا السابقة بأحد أحكامها بقولها "استقر الاجتهاد بأنه لايجوز للإدارة سحب القرار الفردي السليم متى انشأ حقا مكتسبا لذوي الشأن وعلى فرض ان القرار مخالف للقانون فلا يجوز سحبه إلّا خلال ميعاد الستين يوما المنصوص عليها في قانون محكمة العدل العليا وإلا تحصن من أي الغاء أو تعديل من قبل الإدارة واصبح لصاحب الشأن حقاً مكتسباً فيما تضمنه القرار وعليه وبما ان المستدعي انشأ واكمل بناءه والسور وترتب له حقوق بموجب قرارات صحيحة وبما ان كافة الاجراءات والتراخيص بما فيها إذن الاشغال قد صدرت واستكملت فبالتالي يكون صدور القرارين المطعون فيهما والمتضمنيّن ازالة السور العائد للمستدعي بعد مرور مدة الستين يوما المشار اليها اعلاه مخالفاً للقانون".[2]

واما في العراق فلا يختلف الحال عن ماجاء في مصر والأردن, فبالنسبة إلى محكمة القضاء الإداري فبإنقضاء ميعاد رفع دعوى الإلغاء يكتسب القرار الإداري حصانة ضد الإلغاء ويعتبر بمثابة القرار المشروع ولا تقبل الدعوى التي ترفع لإلغائه بعد انقضاء ميعاد المدة القضائية (الستين يوماً) اي بمعنى ان الدعوى ترد شكلاً قبل النظر في موضوعها اي في اساسها، وبهاذا الشأن فقد قضت محكمة القضاء الإداري بأحد أحكامها وجاء فيه "وحيث لاحظت هذه المحكمة بأنه بت في تظلمهِ (المدعي) في 1996/1/13 حسب ما جاء بعريضة الدعوى وقد اقام دعواه بعد مرور 8 اشهر في

---

[1] –قرار المحكمة الإدارية العليا، س (14/ص 380) فصل بتاريخ 19/يوليو/1960،اشار اليه الدكتور الطماوي، سليمان (1976) النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص660.

[2] – قرار محكمة العدل العليا، رقم (95/76) لسنة 1997، تاريخ صدوره 1995/6/20، مجلة نقابة المحامين، ص4241.

1996/9/14 اي بعد فوات المدة المنصوص عليها في (ف ز/و/ثانياً من المادة السابعة) من قانون مجلس شورى الدولة المعدل رقم 65 لسنة 1979... وتأسيساً على ماتقدم تقرر رد دعوى المدعي".[1]

ويستثنى من ذلك القرارات المنعدمة والقرارات التي بنيت وصدرت على غش او تدليس، وبهذا يصبح القرار الغير مشروع او المعيب مشروعاً، والهدف من ذلك هو عدم زعزعت الثقه بين الإدارة وبين الأفراد وتوفير الحماية والطمأنينة للمراكز القانونية التي احدثها القرار الغير مشروع، ويرى العميد(Hurio) بهذا المعنى "اذا كانت المصلحة العامة تقتضي تصحيح الأعمال غير المشروعة في كل وقت دون تقيد بموعد معين فإن مصلحة الأفراد تقتضي ثبات اوضاعة التي انشأتها تلك الأعمال المشوبه".[2]

وجاء التاكيد في هذا الأتجاه من العميد (vidill) بقوله "أن الرغبة في استقرار المعاملات هي التي أملت فكرة عدم المساس بالحقوق المكتسبة وأن عدم رجعية القرارات الإدارية هي التي أملت القاعدة القانونية القضائية التي حرمت سحب هذه القرارات غير المشروعة بقصد تثبيت المراكز القانونية واستقرارها".[3]وقد ذهب آخرون الى إعتبار السحب بأنه "اجراء يقصد به احترام القانون بالقدر الذي يوفق بين هذا الاحترام وبين استقرار الاوضاع التي ترتب على القرارات الإدارية.[4]

يتضح للباحث مما تقدم أن الفقه والقضاء الأداريين قد إتلفا نحو نتيجةُ واحدةُ مؤادها أنهما قد غلبا مبدأ أستقرار المراكز القانونية والحقوق المكتسبة على مبدأ المشروعية، مستهدفاً بذلك ضمان

[1]– عبدالله، أزهر عبد الحسين (2013) تحصين القرار الإداري من الإلغاء، رسالة ماجستير، القانون العام، الجامعة المستنصرية، ص41 .

[2]– الكبيسي، رحيم سليمان (2000) حرية الإدارة في سحب قراراتها، مصدر سابق، ص101.

[3]– الخليفات،محمد عواد مهنا (1999) سحب القرار الإداري، مصدر سابق، ص 17.

[4]– عبد الحميد،حسني درويش (1981) نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، مرجع سابق، ص305.

انتظـام حسـن سـير المرافق الإداريـة، وكـذلك تـوفير الطمأنينـة للمراكـز القانونيـة والحقـوق المكتسـبة للأفراد.

**الفرع الثاني: نظرية احترام مبدأ المشروعية**

يتمثـل احتـرام مبـدأ المشـروعية فـي خلاصـة العميـد (Duguy): حيـث يـرى العميـد دوجـي أن الأساس القانوني لممارسة حق الإدارة وحريتها في سحب قراراتها الإدارية هو مبدأ المشروعية، وهذا يعني أن على الإدارة عند إصدارها للقرار الإداري يجب ان تلتزم في المبادئ القانونية، وكذلك يعتبر قيدً عليها، ويُعد مبدأ المشروعية من المبادئ التي تحكم الإدارة في كافة تصرفاتها فإذا خالفت الإدارة المبدأ توجب عليها سحب قراراتها المخالفة للقانون ويكون ذلك واجباً عليها.[1]

ويشدد العميد دوجي إلى حد المبالغة في الدفاع عن مبدأ المشروعية والألتزام به فيقول "إن هذا المبدأ ليس له، ولا يمكن ان يكون له، ولا يجب ان يكون له، أي استثناء" وقت رتب دوجي على مبدأ المشروعية بأن الإدارة ليس حره في سحب قراراتها غير المشروعة بل واجباً عليها في سحب قراراتها المخالفة للقانون، وانها ملزمة بالعودة الى حضيرة القانون.[2]

أن نظريـة دوجـي حـول مبدأ المشـروعية فـي سـحب القرارات الإداريـة قد اقتصـر نوعـاً مـا علـى القرارات المخالفة للقانون الذي شابه أحد عيوب مخالفة القانون أو الشكل أو الأختصـاص أو حتـى التعسف في أستعمال السلطة، وكذلك عزز الرأي القاضـي بعدم إلتزام الإدارة بميعاد الطعن أو التقيد بهـا لإبطـال القرار المخـالف للقـانون، وقـد يشـوب رأي دوجيـه القصـور عنـدما أسـند نظريـة السـحب الإداري إلـى مبدأ المشـروعية لأنـه لا يفسـر لنـا حالـة نقض الإدارة لقراراتهـا المشـروعة أو الصـحيحة

---

[1]– الخليفات، محمد عواد مهنا (1999) سحب القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص18.

[2]– الكبيسي(2000) رحيم سليمان، حرية الإدارة في سحب قراراتها، مصدر سابق، ص92.

التي شابها عند صدورها عيب الملاءمة، واقتصر بدوره تفسير أساس الإدارة في سحب قراراتها غير المشروعة.[1]

**الفرع الثالث: نظرية مراقبة الإدارة لأعمالها بنفسها (الرقابة الداخلية)**

إن حرية الإدارة في سحب قراراتها في هذه النظرية تستند إلى مبدأ سلطان الدولة، حيث أن رقابة الإدارة لأعمالها وتصرفاتها لتصحيح الأخطاء المرتكبة ليست بحاجة إلى سلطة أخرى إذا ما إرتأت الإدارة إستيعاد قراراتها، فكما تتمتع الدولة بإصدار القرارات الصحيحة بما لها من سلطة.[2]

فإن لها الحرية ايضاً أن تقوم بإصدار قرارات لسحب القرارات التي شابها عيب والتي سبق وأن إصدرتها، ويعتبر السحب الإداري واجباً حقيقياً على الإدارة وليس إختصاص أو عمل اختياري لها، والهدف من ذلك أن تحقق مطابقة أعمالها مع سيادة القانون وأن لا تخرج عنه، وكذلك تكون تصرفاتها في حدوده ونطاقه.[3]

ويرى البعض في هذا الأساس الذي إعتبره الأساس القانوني لحرية الإدارة في السحب يكمن في الرقابة الإدارية لتصرفاتها وأعمالها؛ وذلك لأن إعتراف المخطئ على نفسه ضروري؛ لأنه الأقرب والأعلم بخطأه، وعلى السلطة التنفيذية أن تراقب نفسها بنفسها، فكل ما تعددت الرقابة عليها كانت راعية وواعية أكثر في معالجة الأخطاء والمخالفات القانونية، وهذا يحقق بيئة قانونية نظيفة، ومهما تحدثنا في هذا الأسلوب وإمكانية الإدارة على تصحيح المخالفات القانونية فإنها قد لا تفلح بتصحيح الأخطاء طالما أنها لم تعبأ في بادئ الأمر على إحترام مبدأ المشروعية، وقد تتعرض

---

1- خليل، عبد القادر (1964) نظرية سحب القرارات الإدارية، رسالة دكتوراة، جامعة القاهرة، ص 63.

2- الكبيسي، رحيم سليمان (2000) حرية الإدارة في سحب قراراتها، مصدر سابق، ص95.

3- القطاونة، تحسين مجير (2007) سحب القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص59.

قواعد العدالة للخلل إلا إذا إجتمعت الصفتين الخصم والحكم في جهة واحدة، وبالتالي تعمل على حماية المشروعية.[1]

من خلال دراسة الأساس القانوني لنظرية سحب القرارات الإدارية واستعراض أهم نظرياته، يتبين للباحث أن هناك إختلاف بين عدة مبادئ قانونية في تحديد الأساس القانوني للسحب الإداري، وعلى أثر تلك الآراء يتفق الباحث مع الرأي الذي يرجح التوفيق بين مبدأ المشروعية ومبدأ المصلحة العامة؛[2]

لأن هذه المبادئ هي الأساس المزدوج لسحب الإدارة لقراراتها، وهذا يتمثل بإعتباره حل وسط؛ فيكون أشبه بالتصالح ما بين المبدأين مبدأ المشروعية ومبدأ إحترام حقوق الأفراد المكتسبة التي يولدها القرار الإداري، وإن المصلحة العامة تتمثل في وجوب الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها وتصرفاتها الإدارية وملائمتها وفق متطلبات الصالح العام.[3]

## المبحث الثاني

## المبادئ التي تحكم الإدارة في عملية السحب الإداري

لم يتفق الفقه الإداري حول تحديد المبادئ التي تحكم الإدارة في سحب قراراتها الإدارية، ويعود هذا الاختلاف بسبب التعقيدات الشائكة والمتعارضة مع مبدئين اثنين: كليهما عزيزين على الحياة الإدارية وصعوبة التوفيق بينهما والمتمثلان بمبدأ المشروعية ومبدأ عدم رجعية القرارات

---

1- الكبيسي، رحيم سليمان (2000) حرية الإدارة في سحب قراراتها، مصدر سابق، ص 96.

2- الحسيني، علاء ابراهيم محمود (2014) حماية الحقوق المكتسبة في مواجهة سلطة الإدارة بسحب قراراتها الإدارية، مصدر سابق، ص 57.

3- شطناوي، علي خطار (2011) موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 886.

الاداريـة.[1]وفـي ضـوء ذلك سنوضـح بشكل مـن الايجـاز والتفصـيل تلك المبـادئ بمطلبيين سيشـمل **المطلب الاول:** مبدأ المشروعية **والمطلب الثـاني:** سيشمل مبدأ عدم رجعية القرارات الاداريـة. وعلـى النحو الاتـي:

## المطلب الاول

## مبدأ المشروعية

ان المشروعية هي خضـوع الدولـة ومؤسسـاتها جميعاً لاحكام القانون، وبعبارة اخرى يقصـد بـه خضوع الجميع حكاماً ومحكومين لاحكام القانون وان السلطة التنفيذيـة تخضـع لاحكام القانون ايضـاً في جميع اعمالها وتصرفاتها وإلّا عدت تلك التصرفات والاعمال غير مشروعة ومعرضـة للإبطال او الإلغـاء.[2] ويـرتبط مبدأ المشـروعية بفكرة الدولـة الحديثـة التـي تعنـي خضـوع مؤسسـات وهيئـات وحكـام وأفـراد للقـانون وذلـك فـي جميـع الانشـطة والتصـرفات القانونيـة، ويترتـب علـى ذلـك خضـوع السلطات العامة في الدولة المتمثلة في السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والقضائية للقانون وأحترام قواعد القـانون، وان الإدارة العامـة بوصـفها واحـدة مـن تلـك السلطات فيتوجـب عليهـا إحتـرام القواعد القانونية النافذة وتكون اعمالها متوافقة معها وإلّا عدت غير مشروعه ومهددة بالالغاء والبطلان.[3]

من المسلم به ان خضوع الإدارة فيما تصدره من أعمال وتصرفات قانونية وماتتخذه من أعمال مادية للقانون بمعناه الواسع يشكل بلا شك تقييداً لنشاطها، وضوابط تحكم وتنظم ممارسة امتيـازات

---

1- بديوي، ثروت (1982) تدرج القرارات الإدارية، القاهرة، دار النهضه العربية، ص 118.

2- عيادة، أمينة (2014) سحب القرار الإداري في الإجتهاد القضائي المغربي، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، المغرب، العدد (7)، دار المنظومة للنشر، ص 157.

3- الحسيني، علاء ابراهيم محمود (2014) حماية الحقوق المكتسبة في مواجهة سلطة الإدارة بسحب قراراتها الإدارية، مصدر سابق، ص 90.

القانون العام التي تتمتع بها، حيث يعتبر أحترام مبدأ المشروعية عنصراً من العناصر الأساسية التي تقوم عليها الدولة الحديثة، وتلتزم جميع الدول القانونية باحترام هذا المبدأ ويتوجب على ادارتها الخضوع له، وهذا يجعلها دول ديمقراطية وليس بوليسية.[1]فمن مقتضيات مبدأ المشروعية ان تكون أعمال وتصرفات الإدارة العامة في الحدود التي رسمها القانون فيتوجب عليها أحترامها والتقييد بها ويقصد بالقانون هنا المفهوم الواسع، اي القواعد القانونية النافذة كما يتوجب على الإدارة سحب قراراتها المخالفة للقانون لتعبر عن مدى أحترامها واللتزامها للقانون، كما ينبغي على الإدارة مراعاة مبدأ تدرج القواعد القانونية وان سحب القرار يمثل جزاء لعدم مشروعيته توقعه الإدارة على نفسها وفق رقابتها الذاتية بما يمكن ان يقوم به قاضي الإلغاء.[2] فقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي في البداية الى تفويض الإدارة بسحب قراراتها غير المشروعة في أي وقت ودون التقيد بالميعاد، إلّا ان منح الإدارة بهذه الصلاحيات قد يهدد مبدأ استقرار الحقوق والاوضاع القانونية ويعرض الإدارة للكثير من المشاكل في أعمالها، وقد عدل مجلس الدولة عن ذلك وقيد حق الإدارة في سحب أو إلغاء قراراتها غير المشروعة وان يتم ذلك خلال مدة محددة وبفوات تلك المدة وانقضائها يعامل القرار غير المشروع معاملة القرار السليم ويعتبر حصيناً من الإلغاء أو السحب.([3])

وفي القضاء والفقه المصري فيرى ان الإدارة ملزمة بازالة القرار الغير مشروع ومحو اثاره التي رتبها، ويعد واجباً على الإدارة ان تسحب قراراتها غير المشروعة والمشوبة بعيب المشروعية

---

[1]– شطناوي، علي خطار(2011) موسوعة القضاء الإداري، ج 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 26.

[2]– عبد الباسط، محمد فؤاد (2005) القانون الإداري، دار الفكر العربي، الأسكندرية، ص 775.

[3]– الطماوي، محمد سليمان (2012) النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط 7، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 693.

والمتمثلة في عدم الاختصاص او عدم اتباع الشكل المقرر قانونا، أو انعدام الاسباب أوعيب المحل أو الانحراف بالسلطة.[1]

اما عن الموقفين الإداريين الأردني والعراقي من مبدأ المشروعية فجاء الفقه الإداري الأردني بنتيجتين هما:

**الأول:** لايجوز للإدارة العامة ان تتصرف الى داخل اطار القواعد القانونية الفعالة (النافذة) فينبغي على الإدارة ان لا تخالف القواعد القانونية حتى يكون تصرفها الإداري مشروعاً كما تجعل تصرفاتها وأعمالها الإدارية مطابقة للقانون.

**الثاني:** يتوجب على الإدارة الألتزام في اتخاذ الإجراءات اللازمة بتنفيذ القواعد القانونية على ارض الواقع العملي والقانوني، كما يجب عليها اجراء كلما من شأنه ان يساهم في تنفيذ القواعد القانونية والقرارات الصادرة عن السلطة التشريعية في المجتمع.[2]

وبهذا الصدد عن مبدأ المشروعية فقد جاء باحدى مبادئ محكمة العدل العليا بحكم لها قائلة " ان قضاء الإلغاء يتعلق بالمشروعية ".[3] واكد ذلك الفقه الإداري العراقي بقوله "ان مبدأ المشروعية يعد من أهم ضمانات الأفراد في مواجهة سلطة الإدارة في عملية السحب فعندما تقدم الإدارة على سحب قراراً لها ينبغي عليها ان تراعي مبدأ المشروعية في السحب الإداري وعدم الانحراف عن مقتضياته اي تقيدها بالأحكام التي يفرضها القانون سواء كان مصدرها دستور أو تشريع أو قرارات

---

[1]- خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم (2007) القرارات الإدارية، دار الفكر العربي، الأسكندرية، ص 301.

[2]- القبيلات، حمدي (2011) الوجيز في القضاء الإداري، ط 1، دار وائل للنشر والطباعة، عمان، ص 18.

[3]- قرار محكمة العدل العليا الأردنية اليابقة، رقم (84/7) مجلة نقابة المحامين، العدد 4، لسنة 1984، ص 1191. وبحكماً آخر لذات المحكمة تقول فيه ما يلي "ان سحب القرار الإداري غير المشروع هو تصحيح لوضع مشروع وازالة مايترتب عليه من أثار" قرار رقم (1997/228) منشورات المجلة القضائية، ص 497.

تنظيمية ام فردية والتزامها اي الإدارة بالمصادر غير المكتوبة لمبدأ المشروعية كالمبادئ العامة وكذلك العرف ما استقرت عليه أحكام القضاء الإداري كل ذلك سيشكل ضماناً حقيقياً للأفراد في مواجهة سلطة الإدارة في عملية السحب".[1]

وهكذا فإن مبدأ المشروعية ومن وجهة نظر الباحث لا تغدو إلّا تاكيداً لأحترام الشخص العام او مؤسسات والهيئات العامة للقواعد القانونية التي رسمها وحددها المشرع. ويعتبر سحب القرار غير المشروع واجباً على الإدارة وليس اختصاصاً اختيارياً لها، كما ان مبدأ المشروعية يعتبر ضماناً حقيقياً للأفراد في مواجهة تعسف الإدارة ويتحقق ذلك الضمان عندما تلتزم الإدارة في العمل على سيادة القانون .

## المطلب الثاني

## مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

يعتبر مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية من أهم المبادئ المسلم بها في الفقه والقضاء الإداريين سواء كانت هذه القرارات تنظيمية ام فردية، حيث لايجوز نفاذها باثر رجعي وعدم سريانها على ماتم قبل بدء نفاذ القرارات والمرتبط بتاريخ صدورها، اما فيما يخص الإدارة فمن تاريخ علم الأفراد المخاطبين بها، وهذا ما أرسى واستقر عليه كل من فرنسا ومصر والأردن وكذلك العراق.[2]

ويقصد بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية "هوعدم سريانه على ماتم قبل بدء نفاذه وهو تاريخ الإصدار بالنسبة للإدارة وتاريخ الاشهار والاعلان بالنسبة للاشخاص المخاطبين به وذلك ضماناً لاستقرار المعاملات وعدم المساس بالحقوق المكتسبة والاوضاع القانونية التي تمت في ظل نظام

---

[1] – الحسيني، علاء ابراهيم محمود(2014) حماية الحقوق المكتسبة في مواجهة سلطة الإدارة بسحب قراراتها الإدارية، مصدر سابق، ص 93.

[2] – القطاونة، تحسين مجير(2007) سحب القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص 40.

قانوني سابق واحتراماً لقواعد الأختصاص من حيث الزمن.[1]وقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري على أعمال قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية سواء كانت قارارات تنظيمية ام فردية، ولا يجوز تظمينها اثراً رجعياً وقضائه بهذا الخصوص مستقر ومطرد، وفي ذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي "ان القرار الإداري لا أثر له من تاريخ سابق على اعلانه ويعاقب القرار بعدم المشروعية إذا نص فيه على ان يسري من تاريخ سابق على صدوره " كما جاء قرار المحكمة الإدارية المصرية بما يلي " لاتسري أحكام القرارات الإدارية واللوائح إلّا على مايقع من تاريخ صدوره ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها ".[2]

وفيما يخص عدم رجعية القرارات الإدارية قد حذا القرار الإداري الأردني والقضاء العراقي حذو القضائين الإداريين الفرنسي والمصري وقضت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة بهذا الشأن قائلة "بما ان القرار المطعون فيه صدر بتاريخ 30 /1 /2002 وعلى ان يكون نافذاً من تاريخ 2002/1/1 اي بأثر رجعي فإنه يكون مخالفا للقانون ويستوجب الإلغاء من حيث الرجعية.[3]

وقضت المحكمة ذاتها في قراراً آخر حيث تقول "إن إلغاء القرار الإداري بأثر رجعي هو سحب للقرار ولايجوز سحب القرار الفردي السليم متى انشأ حقاً مكتسباً لذوي الشأن كما انه يفرض ان القرار يخالف القانون فإنه لايجوز سحبه إلّا خلال مدة الطعن كما استقر على ذلك الفقه والقضاء، يضاف إلى ذلك ان القضاء الإداري استقر على انه إذا انشأ القرار الإداري المخالف للقانون وضعاً خاصاً لصالح شخص من الاشخاص يجوز سحبه، إلّا إذا مضت مدة معقولة يكون سحبه بعد فواتها مداعاة لاضطراب اوضاع استقرت تقتضي المصلحة العامة بعدم المساس بها، فعندها يمنع السحب

---

[1]– راضي، مازن ليلو (2010) النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، ط 1، مطبعة اشهاب، العراق، ص 62.

[2]– القطاونة، تحسين مجير (2007) سحب القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص 41 .

[3]– قرار محكمة العدل العليا الاردنية السابقة، رقم (2002/114) المجلة القضائية, رقم 10، ص 426 .

أو الإلغاء، وعليه فلا يجوز مثلاً: للجنة المحلية لتنظيم الابنية في امانة العاصمة إلغاء الترخيص الصادر عنها للمستدعي بالبناء بعد ان اقام الانشاءات المصرح بها وفق الرخصة لترتب حق مكتسب للمستدعي، بموجب قرارات صدرت في الأصل سليمة ".[1] كما نص نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 في الماده (54) " لايجوز ان يكون للتعيين او تعديل الوضع أثر رجعي ويعتبر تعيين الموظف من تاريخ مباشرة العمل ويتقاضى راتبه الأساسي من ذلك التاريخ".

اما عن موقف القضاء العراقي فقد جاء قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة قضت فيه" ليس للقانون اثر رجعي إلّا إذا نص المشرع على خلاف ذلك وبما ان المشرع لم ينص على تطبيق القانون رقم (23) لسنة 2008 بأثر رجعي لذا يجب تطبيقهُ اعتباراً من تاريخ نفاذهُ وليس بأثر رجعي يمتد الى الماضي".[2]وجاءت المادة (19) فقرة (6) من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 على "انه ليس للقوانين اثر رجعي مالم ينص على خلاف ذلك ولايشمل هذا الاستثناء قوانين الضرائب والرسوم".

يتضح للباحث مما سبق ان القضائين الإداريين الأردني والعراقي استقر اجتهادهما على عدم جواز الرجعية في القرارات الإدارية وبات ذلك في العديد من الاحكام القضائية الصادرة عن القضائين اعلاه، وهذا مايتوافق مع المنطق والعدالة الإدارية، وجاء ذلك للحفاظ على الأوضاع والمراكز القانونية السابقة كما ان مبدأ عدم الرجعية يقوم على عدة إعتبارات سيوضحها الباحث في **الفرع الاول:** من هذا المطلب وسيبين في **الفرع الثاني:** الاستثناءات التي ترد على هذا المبدأ.

---

[1]– قرار محكمة العدل العليا الأردنية السابقة، رقم (160، لسنة 1985) مجلة نقابة المحامين، لسنة 1987، ص 508.

[2]–قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي، رقم (406، لسنة 2009) فصل بتاريخ 2009/10/18، ص 424.

**الفرع الاول: الإعتبارات التي يستند عليها مبدأ عدم الرجعية**

إن الفقه والقضاء الإداريين قد استقرا على ان مبدأ رجعية القرارات الإدارية فيها مجافاة للمنطق والعدالة وفي ظل نظام قانوني لايمكن للقرارات ان تمس المراكز القانونية المستقرة، وان الإدارة في حالة إصدارها لقرارات إدارية بطبيعتها قد تمس المراكز القانونية هذا من شأنه قد يزعزع الثقة المتبادلة مابين الأفراد المخاطبين بالقرارات الإدارية ومابين الإدارة نفسها، ومقتضى ذلك للحفاظ على المراكز والاوضاع القانونية وعدم إهدار الضوابط التي وضعها المشرع وعدم مخالفتها ومما تقدم خلق الفقه والقضاء عدة إعتبارات وهي على النحو الاتي:

**اولاً: أحترام الحقوق المكتسبة:**

ان من مقتضيات العدالة وفي كل الظروف والمناسبات هو أحترام الحقوق المكتسبة وعدم النيل منها أو المساس بها ويستند مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية على الكثير من المبررات القانونية، وتحديداً الحقوق الذاتية للاشخاص، فمن غير المعقول المساس بالحقوق التي اكتسبها الأفراد في ظل وجود قانون محدد ويشترط في ذلك ان تكون الحقوق مشروعة وغير مخالفة للقانون.[1] ويرى الفقه الإداري" ان اصطلاح الحقوق المكتسبة قد اصبح محل انتقاد الفقهاء ويمكن الاستعاضة عنه باصطلاح المراكز القانونية الذاتية فإذا ما اكتسبة أحد الأفراد مركزاً قانونياً ذاتياً نتيجة قرار إداري أو اتفاق مع الإدارة فإنه لا يجوز المساس بهذا المركز إلّا بالوسيلة المشروعة وهي القانون ذو الأثر الرجعي".[2] اما موقف القضاء فكان له دوراً فعالاً في تبنيهُ لهذا المبدأ فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة في حكماً لها قائلة" لان القرار الخطأ والمخالف للقانون لا يرتب

---

[1]– شطناوي، علي خطار (2004) موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 334.

[2]– الطماوي، سليمان(2012) النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 545 .

حقاً مكتسباً".[1] كما عرفت المحكمة ذاتها الحق المكتسب في حكماً لها وجاء فيه ما يلي" الحق المكتسب الذي يمكن الاحتجاج به هو الذي تكونت عناصره في ظل اوضاع قانونية تبرره وتحمية.... ".[2] وقضت ذات المحكمة ايضاً "لا يجوز سحب القرار الإداري السليم متى انشأ حقاً مكتسباً لذوي الشأن"[3]

اما موقف القوانين والأنظمة العراقية بهذا الشأن فقد جاءت المادة (30 البند اولاً/أ) من قانون التعديل الأول لقانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة 2006 على " أن تعدل رواتب المتقاعدين قبل نفاذ هذا القانون دون المساس بحقوقهم المكتسبة" وفي قرار لمحكمة القضاء الإداري العراقية قضت فيه" إن ملكية العقار الموروث تنتقل لحظة الموت، والوارث يعد مكتسباً لحق الملكية لحظة الوفاة ولايجوز المساس بما اكتسبه من حقوق".[4]

**ثانياً: استقرار المعاملات والمراكز القانونية:**

من المسلم به ان التنظيم القانوني وجد ليطبق إلى المستقبل مع ترك ماتولد عنه من آثار في الماضي سليمة، وان القوانين تسري على المستقبل واستثناء يمكن ان تسري بأثر رجعي، وإذا لم ينص الدستور على اباحة الرجعية للقانون وجوازها لاستحالة سريانه باثر رجعي.[5]

---

[1]- قرار محكمة العدل العليا الأردنية السابقة، رقم (98/148) مجلة نقابة المحامين، جزء 1، لسنة 1998، ص 3317 .

[2]- قرار محكمة العدل العليا الأردنية السابقة، رقم (95/80) مجلة نقابة المحامين، جزء 4، لسنة 1996، ص 696.

[3] - قرار محكمة العدل العليا الأردنية السابقة، رقم (160) لسنة 1985، غير منشور.

[4]- قرار محكمة القضاء الإداري العراقية، رقم(109/لسنة 1999) فصل بتاريخ 1994/3/19، منشورات الموسوعة العدلية، العدد 16، ص87. نقلاً عن الكبيسي، رحيم سليمان (2000) حرية الإدارة في سحب قراراتها، مصدر سابق، ص 75.

[5]- الطماوي، سليمان (2012) النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 546 .

وان مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يقوم على مبررات قانونية، فجواز الرجعية في القرارات الإدارية تؤدي إلى هدم الإعتبارات والأنظمة القانونية وبالتالي يؤدي ذلك الى نتيجة مؤادها عدم استقرار الأوضاع والمراكز القانونية.[1] وفي هذا الشأن يقول الفقيه الفرنسي (بارتلمي) "ان سلطة التشريع هو تنظيم المستقبل، اما الماضي فلا يخضع له".[2]

وفي حالة جواز واباحة الرجعية في القرارات الإدارية فان هذا يهدد امان واستقرار المعاملات القانونية وقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا السابقة باحد احكامها قائلة" استقر الاجتهاد على ان القرار السليم لا يرد عليه سحب ولا الإلغاء من جانب الإدارة ذلك انه لا يجوز سحب القرار الإداري الباطل إلّا خلال مدة الطعن وعليه وحيث انه مضى على قرار تحويل تعيين المستدعي من وظيفة مدرب إلى وظيفة مساعد تدريس في قسم التربية البدنية وعلى فرض انه قرار باطل وهو ليس كذلك مدة الستين يوماً وهي مدة الطعن المقرره في المادة (12) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 فيكون هذا القرار" قرار تحويل التعيين" قد رتب حقاً مكتسباً للمستدعي اصبح عصياً على السحب والإلغاء ويكون القرار المطعون فيه مخالفاً للقانون ومستوجب للإلغاء".[3]

---

[1]- شطناوي، علي خطار (2004) موسوعة القضاء الإداري، مصدر سابق، ص 647.

[2]- حلمي، محمود (1964) سريان القرار الإداري من حيث الزمان، رسالة دكتوراه، جامعة القاهره، ص 78.

[3]- قرار محكمة العدل العليا الأردنية، رقم (2013/199) مجلة نقابة المحامين، فصل بتاريخ 2013/10/29، ص 1539 . وجاء بقراراً آخر لذات المحكمة قائلة " الفقه والقضاء مستقران على عدم جواز سحب القرار الإداري السليم في اي وقت، وعدم جواز سحب او إلغاء القرار الإداري الباطل اذا اكتسب حقاً للغير، إلّا إذا تم السحب أو الإلغاء خلال مدة الطعن وذلك لكي تستقر المعاملات الإدارية ولاتكون عرضة للتغيير والتبديل مدة طويلة " قرار محكمة العدل العليا الأردنية السابقة، رقم(89) لسنة 2000، اشار إليه القطاونة، تحسين مجير (2007) سحب القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص 46.

اما موقف القضاء الإداري العراقي من هذا المبدأ فقد ورد في أحد قرارات مجلس الانضباط العراقي وقرر فيه" لا تسري القرارات الإدارية بأثر رجعي إذا اكتسب ذو العلاقه بها حقاً واصبحت لهم مراكز قانونية ثابته بعد مضي مدة الطن القضائي بالقرار الإداري".[1]

يفهم لنا من ذلك ان القضاء الإداري قد قيد الإدارة في حالة السحب أو الإلغاء بالمدة القانونية وهي مدة الطعن القانوني والتي حددتها اغلب القوانين بالستين يوماً وجاء هذا التقييد القانوني بغية الحفاظ على استقرار المراكز والأوضاع والمعاملات القانونية، وكذلك لكي لاتكون عرضة للتغيير والتبديل ومهددة بالإلغاء.

ثالثاً: **أحترام قواعد الأختصاص الزماني:**

يجب على الإدارة العامة المختصة في اصدار القرارات الإدارية ان تلتزم عند ممارستها لسلطاتها الإدارية بالحدود وبالمدى الزمني ولايجوز لهذه السلطة ان تتجاوز حدود الأختصاص الزمني لفترة سابقة وان ترجع باثر رجعي على ماولد وانشأ للأفراد من حقوق مكتسبة، ومن غير الجائز ان تنظم اي امور، وخصوصاً فيما يتعلق منها بالأفراد، مما يعد خارج حدود اختصاصها ومداها الزمني وذلك بقصد حماية الأفراد واحتراماً لما تكون لهم من حق مكتسب.[2]

والقاعدة العامة في الفقه الإداري الفرنسي هي قاعدة عدم الرجعية في القرارات الإدارية وتكون الأولوية بترجيح قاعدة عدم الرجعية في حالة وجود شك بالنسبة للقاضي الإداري، كما ان جزاء الرجعية هو البطلان، وإذا كان القرار غير قابل للتجزئة قد يعرضه لإلغائه كلياً وقد يكون جزئياً

---

[1]- قرار مجلس الأنضباط العام العراقي، رقم (41/ لسنة 2006) منشورات مجلس شورى الدوله، ص 428.

[2]- القطاونة، تحسين مجير محمد(2007) سحب القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص 46.

بإلغاء الأثر الرجعي واستبقاء باقي الأثار سليمة إذا ماكان القرار يقبل التجزئة، إذ يقتصر الإلغاء على جانبه الرجعي وهذه الحالة هي المعتادة.[1]

ومن أحكام محكمة العدل العليا السابقة بهذا الشأن قضت في أحد قراراتها وجاء فيه " استقر الفقه والقضاء في مجال عيب عدم الأختصاص الزماني على ان انقضاء المدة المحددة بالقانون لمزاولة رجل الإدارة اختصاصه خلالها لايؤدي الى زوال اختصاصه او اعتباره منتهياً إذاما انقضت المدة المحددة لإصداره إذ لايعتبر القرار الصادر بعد انقضاء هذه المدة قراراً منعدماً وانما يعتبر مشوباً بالعيب البسيط وقابلاً للبطلان والإلغاء قضائياً، إذا قدم الطعن خلال المدة القانونية.[2]

**الفرع الثاني:الأستثناءات على مبدأ عدم الرجعية**

وجد الفقه والقضاء الإداري عدة استثناءات ترد على مبدأ عدم الرجعية والغاية من ذلك تكمن من فكرة التوازن مابين تعارض المبادئ في حالة عدم الرجعية من ناحية، ومابين خلق حالة من المرونة لدى الإدارة من ناحية اخرى، ولم يكن ذلك اعتباطاً بل وجد لتسيير عمل الإدارة وعدم اعاقتها في آداء أعمالها واختصاصاتها خدمة للصالح العام وستجمل هذه الأستثناءات في هذا المبدأ بما يلي:

**اولاً: جواز الرجعية بنص القانون:**

الأصل ان احكام القانون تعتبر نافذه من تاريخ إصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية لترتب اثارها بشكل مباشر في المستقبل، إلّا ان المشرع اباح تطبيق أحكام القانون باثر رجعي في حالة إذا ماتضمن نصا صريحا يخول الإدارة العامة إصدار قراراتها باثر رجعي وحتى تاريخ محدد، كما قد

---

[1]- الطماوي، سليمان محمد (2012) النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 548.

[2]- قرار محكمة العدل العليا الأردنية السابقة، رقم (87/167) مجلة نقابة المحامين، لسنة 1989، ص 1448 .

يكون النص على الرجعية غير صريح بل تمليه طبيعة الاختصاص كما لو صدر قانون يخول الإدارة سلطة معينة ابتداء من تاريخ محدد.[1]

وقد اجاز مجلس الدولة الفرنسي بشرعية الرجعية في هذه الحالات، وحذا في ذلك مجلس الدولة المصري في احكامه السابقة وباستمرار، وبهذا الصدد جاء باحد احكامه مايلي" لاتسري أحكام القرارات الإدارية واللوائح إلّا على مايقع من تاريخ صدورها ولايترتب عليها اثر فيما وقع قبله إلّا في حالتين الأولى: ان تكون هذه القرارات واللوائح صادره تنفيذا لقوانين ذات اثر رجعي.[2]

وعن موقف محكمة العدل العليا الأردنية السابقة جاء في احد أحكامها مايلي" إذا تضمن القرار الطعين نقل اسم المستدعي من سجل المحامين المزاولين إلى سجل المحامين غير المزاولين إعتباراً من تاريخ اقامة خارج الأردن، اي ان القرار صدر بأثر رجعي، وبما انه على ما استقر عليه قضاء المحكمة بانه لا رجعية للقرار الإداري إلّا بنص قانوني يجيز ذلك".[3] كما ان المادة (93) الفقره 2 من الدستور الأردني اجازة الاثر الرجعي قانوناً والذي جاء فيها" يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوما على نشره في الجريدة الرسمية إلّا اذا ورد نص خاص في القانون على ان يسري مفعوله من تاريخ آخر".

وفي الفقه والقضاء الإداريين العراقي فانهما اتجها إلى عدم اضفاء طابع الرجعية في القرارات الإدارية دون اجازة الشارع وجاءت قرارات مجلس الانضباط العام تأكيدياً لذلك بقوله" الأصل في القرارات الإدارية أنها تسري من تاريخ صدورها، إذا انها من حيث المبدأ لاتسري على الماضي" وديوان التدوين القانوني يقر مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ويعتبره هو الأصل والاستثناء على

---

[1] – الزعبي، خالد سمارة، القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 208.

[2] – الطماوي، سليمان محمد (2012) النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 556.

[3] – قرار محكمة العدل العليا الأردنية السابقة، رقم (1990/256) لسنة 1991، منشورات مركز عدالة.

ذلك يتطلب اجازة من المشرع وفي ضوء ذلك يقول مايلي" ان المركز القانوني للموظف يتحدد بتاريخ صدور القرار الإداري المنشئ لمركزه الجديد ولايمكن ان ينسحب هذا لأثر الى تاريخ سابق إلّا بنص قانوني.[1]

**ثانياً: جواز الرجعية الأصلح للمتهم بنص القوانين والأنظمة القانونية:**

اعترف بهذا الاستثناء العديد من الأنظمة وتحديداً في قوانين العقوبات حيث ان المشرع المصري نص على ذلك في المادة الخامسة من قانون العقوبات المصري رقم (58) لسنة 1937 المعدل بالقانون (95) لسنة 2003 حيث جاء فيها" يعاقب على الجرائم بمقتضى القانون المعمول به وقت ارتكابها. ومع هذا اذا صدر بعد وقوع الفعل وقبل الحكم فيه نهائيا قانون اصلح للمتهم فهو الذي يتبع دون غيره. وإذا صدر قانون بعد حكم نهائي يجعل الفعل الذي حكم على المجرم من اجله غير معاقب عليه ويوقف تنفيذ الحكم وتنتهي اثاره الجنائية. غير انه في حالة قيام اجراءات الدعوى او صدور حكم بالأدانه فيها وكان ذلك عن فعل وقع مخالفاً لقانون ينهى عن ارتكابه في فترة محددة فإن إنتهاء هذه الفترة لايحول دون السير في الدعوى أو تنفيذا لعقوبات المحكوم بها ".

ولم يذهب المشرع الأردني بعيداً عن ذلك حيث جاءت المادة الخامسة من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 / المعدل ونصت على مايلي "كل قانون جديد يلغي عقوبة أويفرض عقوبة اخف يجب ان يطبق على الجرائم المقترفة قبل نفاذه وإذا صدر قانون جديد بعد حكم مبرم يجعل الفعل الذي حكم على فاعلة من اجله غير معاقب عليه يوقف تنفيذ الحكم وتنتهي اثاره الجزائية".[2]

---

[1]– الكبيسي، رحيم سليمان (2000) حرية الإدارة في سحب قراراتها، مصدر سابق، ص 77.

[2]– كما نصت المادة (6) ايضاً من القانون اعلاه على ان" كل قانون يفرض عقوبات اشد لايطبق على الجرائم المقترفة قبل نفاذه".

اما عن موقف قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 اذ نصت المادة الثانية منه في الفقرة الثانية "على انه إذا صدر قانون أو اكثر بعد ارتكاب الجريمة وقبل ان يصبح الحكم الصادر فيها نهائياً فيطبق القانون الأصلح للمتهم" وان العديد من الفقهاء يعتبر هذا الاستثناء (علة الرجعية) يمنع التناقض والظلم وحتى لاتطبق على المتهم عقوبه في وقت يعترف ويقر فيه المشرع بعدم فائدتها أو حتى بزيادتها عن الحد اللازم وان ليس من حق الجماعة أن توقع عقوبة ظهر أن تطبيقها وتوقيعها ليس في مصلحتها، إذ ان العقوبة تقدر بقدرها لتحقيق هذه المصلحة.(1)

**ثالثاً:جواز الرجعية في تنفيذ الاحكام:**

عند صدور القرار الإداري من قبل الجهة المختصة قد يكون القرار مخالفا للقانون، وفي هذه الحالة ينتج ضرراً بالغير، كما ان الإدارة غير منزهة من الأخطاء، ففي هذه الحالة يمكن للمتضرر اللجوء إلى القضاء لإلغاء القرار المخالف أو المعيب الذي أحدث ضرراً بالغير لانهاء اثار القرار وإعادة الحال إلى ماقبل صدور القرار وفي حالة الأضرار الجسيم فيمكن للمتضرر ان يطالب بالتعويض، ففي فرنسا اجاز مجلس الدولة الفرنسي إصدار قرار ذي اثر رجعي لتصحيح الوضع القانوني الذي اقامه قرار سابق حكم القضاء بإلغائه وهذا ماأخذ به ايضاًالفقه والقضاء الإداري المصري.(2)

وارسى كل من القضاء الإداري الأردني والقضاء الإداري العراقي على نهج القضاء الإداري في فرنسا ومصر فيما يخص الأثر الرجعي لحكم الإلغاء، حيث اخذ المشرع الأردني بهذا الأتجاه وجاء تفسير قانون القضاء الإداري على ان "يكون حكم المحكمة في اي دعوى تقام لديها قطعيا لايقبل اي

---

1- الزعبي، خالد سمارة، القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 210.

2- الحلو، ماجد راغب (2008) القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الأسكندرية، ص 223.

اعتراض أو مراجعة بأي طريق من الطرق ويتوجب تنفيذه بصورة التي صدر فيها وإذا تضمن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى فتعتبر جميع الاجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار ".[1]

اما موقف مجلس شورى الدولة العراقي فقد جاء في احدى قراراته بما يلي " يترتب على إلغاء القرار الإداري بحكم قضائي الغائه والغاء اثاره كافة من لحظة صدوره".[2]

ويفهم لنا من ذلك ان المتضرر في حالة اللجوء الى القضاء والطعن في القرار المعيب والاعلان عن إلغائه من قبل القضاء يعتبر القرار كان لم يصدر قط ولم يرتب اثاره القانونية منذ ولادته. وبالتالي تلتزم الإدارة بتنفيذ الأحكام المقضي بها من قبل القضاء ويكون له الحجية القانونية على الناس كافة.

**رابعاً:جواز الرجعية للقرارات الإدارية التي تتضمن بالضرورة أثراً رجعياً:**

ان عمل الهيئات والجهات الإدارية قد تتطلب إلى المرونة في إصدار بعض القرارات تسري بأثر رجعي وجاءت هذه الفكرة وكما بيناها سلفا للتوازن مابين تعارض المبادئ وتطبيقاتها لذلك خول المشرع هذه الهيئات بإصدارها قرارات تسري باثر رجعي للحفاظ على دوامة سير المرافق العامة وحسن سيرها بانتظام واطراد فإن مبدأ عدم الرجعية قد يستبعد في بعض الحالات وكلما تعارض هذا المبدأمع مقتضيات سير المرفق العام.[3]

---

1– قانون محكمة العدل العليا الأردنية السابقة، رقم (12/لسنة 1992) المادة (26) فقرة (ب)

2– قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدوله العراقي، رقم (453/لسنة 2012) فصل بتاريخ 2012/8/16، منشورات مجلس شورى الدوله، ص 219.

3– الزعبي، خالد سمارة، القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق، مصدر سابق، ص 211.

إلّا ان الباحث يرى من كل ما تقدم فيما يخص الاستثناءات على مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية بإنها من صنع القضاء الإداري ووضعت تلك الأستثناءات لمواجهة مايعرقل سير المرافق العامة لما يطرئ عليها من مستجدات جديدة هذا من جانب، ومن جانب آخر يتمثل في اعطاء الإدارة العامة حرية اكثر في ممارسة اختصاصاتها المادية والقانونية ويعود ذلك بسبب الحالات التي بطبيعتها تتطلب الى رجعية،ومثال تلك الحالات: الرجعية بسبب مقتضيات سير المرافق الإدارية أو في حالة تصحيح الأوضاع الغير مشروعه أو المعيبة.

## المبحث الثالث

## إجراءات سحب القرار الإداري والجهات المختصة بالسحب

ينظر الى عملية سحب القرار الإداري من زاويتيّن: الأولى من حيث الآثار القانونية التي يولدها القرار الإداري بالنسبة الى الماضي والثانية: بالنسبة للمراكز القانونية من حيث الحفاظ عليها واستقرارها، وكما معلوم أن عملية السحب الإداري تختلف عن إلغاءه أو تعديلة، فالسحب يزيل القوه القانونية للقرار وما ينتج عنه من آثار منذ لحظة صدوره واعتبارة كأن لم يكن أي يعدم وجوده بأثر رجعي.(1)

وهنا قد يثور السؤال الأتي من له حق سحب القرار الإداري؟ ستتم الأجابة على السؤال من خلال استعراض موضوع السحب الإداري بشكل تفصيلي وعلى النحو الأتي:

يتم السحب الإداري كقاعدة عامة بواسطة كل من السلطة الرئاسية والجهه المصدرة للقرار الإداري لها، إذ ان هذه الجهات لها صلاحيات سحب القرارات الإدارية وتملك أيضاً الحرية الكاملة في إعادة النظر بقراراتها، ويتم ذلك حسب الأنظمة والقوانين التي تحكم وتحيط بالإدارة

---

1- الزعبي، خالد سماره، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص223.

العامة.[1]وللتوضيح أكثر عن ذلك سنفرق هنا بين القرارات الإدارية المختلفة التي يتم فيها امتناع السلطة عن سحب القرارات التي إصدرتها، وتتمثل في اعتبارين:

**الإعتبار الأول:** أن الجهة المصدرة للقرار الإداري أو السلطة الرئاسية هي التي تملك حرية سحب القرار الإداري النهائي، ويستثنى من ذلك طائفة من القرارات النهائية حتى لو كانت غير مشروعة، ففي هذه الحالة تستنفذ الجهة الإدارية سلطاتها بمجرد إصدار القرار الإداري النهائي، ولاتملك إعادة النظر فية أو ان تسحبه، مثال ذلك لجان الجمارك ولجان تقدير الضرائب لانها تعتبر من الأختصاص القضائي فلا يمكن الطعن بقراراتها، إلّا بالطرق الذي حددها القانون.[2]

**الإعتبار الثاني:** يتمثل بالقرارات التي رسم القانون طريقاً للتظلم امام سلطة رئاسية اعلى، إذا جاء الفصل من قبل السلطة الرئاسية في التظلم ففي هذه الحالة تمتنع الجهة المصدرة للقرار أن تعيد النظر فيه وكذلك لاتملك الحق في سحبه لأنه قد خرج عن سلطاتها إذ يكون من اختصاص السلطة العليا ومنسوباً اليها، فلا تستطيع سلطة دنيا ان تخالف ما جاء في القرار المفصول فيه الصادر من السلطة العليا.[3]

يتضح مما سبق فيما يخص اجراءات السحب الإداري ظهور سلطتين تملك حق السحب الإداري أو إعادة النظر في قراراتها وتتمثل الأولى في الجهة المصدرة للقرار الإداري والثانية شملت السلطة الرئاسية، وسيعرج الباحث على ذلك في مطلبين: **يبيّن المطلب** الأول سحب القرار الإداري

---

[1]– عثمان، محمد فتوح محمد، أصول القانون الإداري، دار الكتب الوطنية، ص511.

[2]– زيدان، علي الدين و أحمد، محمد السيد (2002) الموسوعة الشاملة في القانون الإداري، دار الفكر العربي، الجزء الثالث، ص1019 وما بعدها.

[3]– عبد الباسط، محمد فؤاد (1989) القرار الإداري، دار الفكر الجامعي ، ص 269.

بإرادة الإدارة المنفردة: **والمطلب الثاني:** سيتضمن سحب القرار الإداري من قبل السلطة الرئاسية. وعلى النحو الأتي:

## المطلب الأول

## سحب القرار الإداري بإرادة الإدارة المنفردة

يختلف قدر الحرية الذي تتمتع به الإدارة في عملية سحب القرارات الإدارية بحسب طبيعة السلطة التي تستمدها من القانون لممارسة اختصاصاتها في مختلف الانشطة الإدارية، حيث يخول القانون الإدارة بالحرية شريطة ذلك ان لاتكون مطلقه لتستند عليها الإدارة بتقدير الظروف التي تواجهها، وكذلك تمارس أعمالها واختصاصاتها وحرية اختيار قراراتها وملاءمتها مع الظروف الواقعية، على ان لاتخرج الإدارة عن حضيرة القانون وان تكون مقيدة بقواعد القانون.(1)

وقضت في ذلك محكمة العدل العليا الأردنية السابقة بأحد أحكامها وتقول فيه" إذا حدد القانون مقدما سلطة الإدارة في إصدار قرار بحيث لم يترك لها أي حرية في التقدير بل فرض عليها بطريقة آمرة التصرف على وجه معين، فإن سلطتها في هذه الحالة تكون مقيدة ومن حقها تصحيح الوضع الناشئ من قرارها دون التقيد بميعاد".(2)

وفي حكماً آخر قضت بأنه"... لا يرد الاحتجاج بانقضاء مدة سحب القرار الإداري طالما أن صلاحية مدير الجوازات العامة في إعطاء جوازات السفر هي سلطة مقيدة بأن طالب جواز السفر

---

1- عبد الباسط، محمد فؤاد (2005) القرار الإداري، الناشر دار الجامعة الجديدة، ص228.

2- قرار محكمة العدل العليا،1965،رقم(64/102) عدد 7، مجلة نقابة المحامين، ص922.

أردني الجنسية ويجوز للسلطة الإدارية سحب قراراتها في أي وقت متى استبان لها بأن قرارها كان خاطئاً".[1]

ومن ذلك حيث تقتضي المصلحة العامة الجمع مابين السلطتين السلطة التقديرية المتمثلة في حرية الإدارة لممارسة اختصاصاتها وما بين السلطة المقيدة التي تلتزم الإدارة بها؛ لان ذلك يجعلها خارج الأنظمة والقواعد القانونية التي تحيط بها.

ففي حالة صدور القرار الإداري في نطاق سلطة مقيدة وكان القرار غير مشروع، فيجوز ان تسحب قراراتها دون التقيد بمده معينة وفي أي وقت، وحدد القانون الإدارة في ممارسة اعمالها واختصاصاتها وقيدها ولم يترك لها الحرية بالتقدير دون التقيد بالأنظمة والقواعد القانونية، وكان الفيصل في ذلك محكمة العدل العليا وقالت بحكماً لها "ان قاعدة عدم جواز سحب القرارات بعد فوات ميعاد الطعن تنطبق على القرارات الصادرة بناءً على سلطة تقديرية، اما القرارات الصادرة عن سلطة مقيدة فيجوز سحبها دون التقيد بميعاد السحب".[2]

أما في حالة إذا كان القرار قد صدر بناءً على سلطة تقديرية هنا لايحق لها ان تسحب قرارها غير المشروع إلّا خلال مدة الطعن القضائي أو المدة المحددة قانوناً، وهذا تمثل برأي الفقة القضائي وكان منتقداً من قبل اغلب فقهاء القانون وجاءوا بذلك: بان فكرة السلطة المقيدة والسلطة التقديرية قد قيل بها لبيان الحرية التي تتمتع بها الإدارة وليس لها علاقة بفكرة السحب اطلاقاً.[3]

ان المستقر وكقاعدة عامة في الفقة والقضاء الإداريين الفرنسي وكذلك المصري هو ان قابلية القرار الإداري للسحب يتم بقرار إداري جديد من الجهة أو السلطة التي إصدرتهُ، على أن لا يحرم

---

[1]– قرار محكمة العدل العليا، 1996، رقم (1996/16) مجلة نقابة المحامين، ص2243.

[2]– قرار محكمة العدل العليا،1965، رقم (64/102) عدد7، مجلة نقابة المحامين، ص922.

[3]– عبد الباسط، محمد فؤاد، أعمال السلطة الإدارية (1989) دار الفكر الجامعي، ص267.

القانون حق سحب القرار أو إعادة النظر فيه من قبل المصدر للقرار، ويعتبر استثناء من قواعد السحب على ماتقوم به الجهة أو السلطة المصدرة للقرار من مراجعة تصرفاتها واعمالها؛ وذلك للتحقق من مدى توافقها مع القانون وهذا في نطاق رقابتها الذاتية لأعمالها فإذا علمت أن قراراتها صدرت بصورة مخالفة للقانون توجب عليها سحب تلك القرارات وانهاء اثاره بالنسبة للماضي والمستقبل معا أي بأثر رجعي.(1)

وقد قضت محكمة العدل العليا السابقة بقراراً لها "استقر الاجتهاد القضائي والفقه على ان القرار الإداري الذي تصدره الإدارة بموجب سلطاتها المقيدة يجوز لها سحبة في اي وقت".(2) ويعتبر سحب القرار غير المشروع من قبل الجهة الإدارية بمثابة جزاءً لعدم مشروعيتة بطريقة سهلة ومختزلة؛ لان القرار الغير مشروع يكون مهدداً بالإلغاء القضائي في حالة استنفاذ طرق الطعن واللجوء للقضاء الإداري من قبل ذوي الشأن؛ وذلك عن طريق دعوى تقدم للقضاء ليتم الفصل في القرار المطعون فيه، فتلتزم الإدارة ويتوجب عليها بسحب القرار الذي شابه العيب وذلك في الميعاد المحدد قانوناً.(3)

وبانقضاء المدة القضائية يتحصن القرار غير المشروع ويجعله بمنأى عن السحب أو الطعن، ولها ايضاً ان تسحب حتى القرار السليم لتنقية أعمالها وتصرفاتها من شبهات عدم المشروعية، مثال ذلك إذا كان الدافع انسانياً كسحب قرار(فصل الموظف) في القانون الأردني أو(عزل الموظف) في القانون العراقي.(4)

---

1- عبد الحميد، حسني درويش (1981) نهاية القرارات الإدارية عن غير طريق القضاء، مرجع سابق، ص439.

2- قرار محكمة العدل العليا،2005، رقم (185/2004) عدد 4، مجلة نقابة المحامين لسنة 2005، ص851.

3- مهنا، محمد فؤاد (1967) القانون الإداري العربي، دار المعارف للنشر،القاهرة، ص1063.

4- الحسيني، علاء ابراهيم (2014) حماية الحقوق المكتسبة في مواجهة سلطة الإدارة بسحب قراراتها الإدارية، مصدر سابق، ص125.

أما في العراق فتملك السلطة الإدارية حق سحب قراراتها الإدارية الغير مشروعة سواء اكان القرار الصادر مشوباً بعيب الأجراءات أو الشكل أو عيب اخر من عيوب القرار الإداري، فتملك حق السحب الجهة المصدرة للقرار أو السلطة الرئاسية لها، ويتم ذلك بطريقتين اما بناءً على طلب مقدم من صاحب الشأن (التظلم) أو ان تمارس الجهة المصدرة للقرار أو السلطة الرئاسية من تلقاء نفسها (رقابه ذاتية).[1] واجاز القضاء الإداري عملية السحب أو الرجوع من قبل الجهة المختصهة أصلاً بإصدار القرار لانها أولى بازالة المخالفه القانونية وتصحيح الأخطاء والخلل الذي أدى إلى تعدي جهة ثانية على اختصاص الأصل ويقول الديوان"أن صدور قرار العقوبه من وكيل الوزاره الذي لايملك صلاحية ايقاعها وقيام وزير الداخليه المختص اصلاً بفرض العقوبه قيام الوزير بالرجوع وكيل الوزاره سليم ويعتبر قرار وزير الداخليه بابطال العقوبه انه قد ازالها من الأساس, واصبحت غير منتجه لاي اثر قانوني".[2]

ونستخلص من ذلك ان الحق في ممارسة سلطة السحب الإداري انه معقود للجهة الإداريه التي إصدرت القرار ذاته وهذا الأمر مسلم به في الفقه والقضاء العراقي, وإذا كان الشارع قد يحظر على جهة الإصدار القيام بإصدار قرار الرجوع, فإن الجهة التي إصدرت القرار قد يمتنع عليها الرجوع في القرار إذا ما استنفدت ولايتها بإصدار القرار الإداري.[3]

---

[1]– الخليفات، محمدعواد مهنا (1999) سحب القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص42.

[2]– الكبيسي، رحيم سليمان (2000) حرية الإدارة في سحب قراراتها، مصدر سابق، ص 760.

[3]– ابو شادي، مجموعة الفتاوى لخمسة عشر سنه (106، 1954/3/24) ص 801. أشار إلية الكبيسي، رحيم سليمان، المرجع السابق، ص 762.

## المطلب الثاني

## سحب القرار الإداري بواسطة السلطة الرئاسية

كأصل عام الحق للجهة الرئاسية سحب قراراتها في حالة صدوره بصوره غير مشروعة، بإعتبارها تملك الحرية في متابعة وتوجيه مرؤسيها، وعملية السحب تتم بقرار مماثل من نفس السلطة التي تنوي سحب القرار الإداري، فإن المتفق عليه ان السحب الإداري من اختصاصا السلطة الرئاسية كما هي معقودة للجهة التي إصدرت القرار، وتمارس السلطة الرئاسية عملية السحب سواء من تلقاء نفسها أو بناءً على تظلم من ذوي الشأن الذي مسهم القرار مساً مباشراً، على ان حق الإدارة في حريتها لسحب القرار الإداري لايمكن ان تمارسة إلّا إذا خولها المشرع.[1]

واتجه الفقة والقضاء الفرنسي والمصري إلى عدم سحب القرارات الصحيحة سواء صدر القرار بناءً على سلطة مقيدة أو سلطة تقديرية، بل وحتى ولو لم يترتب منها حقوقاً للأفراد؛ لان السحب لا ينصب إلّا على القرارات غير المشروعة قانوناً دون غيرها من القرارات حتى وان كانت غير مشروعة بعدم الملاءمة، بمعنى مخالفة لمقتضيات الملاءمة وأساس التبرير في عدم جواز سحب القرارات الصحيحة يعود إلى مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وهو من المبادئ العامة المستقرة التي تلتزم الإدارة بأحترامه بإعتباره احد القواعد القانونية التي تدخل ضمن التنظيم القانوني للدولة.[2]

---

[1]- الكبيسي، سليمان رحيم (2000) حرية الإدارة في سحب قراراتها، مصدر السابق، ص761.

[2]- جمال الدين، سامي(1992) المنازعات الإدارية، ص 192.

وجانب من الفقة لايعتبر الأمر سحباً إلّا عن طريق الجهة الإدارية التي إصدرت القرار، أما في حالة السحب من قبل السلطة الرئاسية فيعتبرونه ابطالاً واستندوا في رأيهم هذا على تعريفهم للسلطة الرئاسية بانها "سلطة وقف أو ابطال أو تعديل قرارات المرؤوسين".[1]

وقد اجيز ايضاً للسلطة الرئاسية ان تسحب قراراتها التي لم تنشر او تعلن الى المخاطبين بالقرار أو ذوي الشأن، والهدف من ذلك تحقيق التوازن ومراعاة العدالة فيما بين كل من السلطتين المصدرة للقرار وكذلك السلطة الرئاسية، كما ان على السلطة الرئاسية مراعاة اختصاصات السلطة الأدنى منها، ويلزم القانون الرئيس بحدود واختصاصات محددة يتوجب عليه التقيد بها وعدم مخالفتها، فعندما يخرج الرئيس عن الحدود القانونية المخول بها فيعتبر اعتداء على اختصاصات مرؤوسيه، وبالتالي تكون تلك التصرفات معيبة بعيب عدم الإختصاص، وهنا تعتبر قراراته غير مشروعة بحكم القانون.[2]

ففي الأردن اجاز الفقة والقضاء سحب القرارات الإدارية بواسطة الجهة المصدرة للقرار أو السلطة الرئاسية، وان على السلطة الرئاسية احترام اختصاصات السلطة الأدنى منها تسلسلاً أو حتى الأخرى المساوية لها، كما ان إذا كان للرئيس الإداري الحق بالأشراف والتوجية والمتابعة على اعمال مرؤوسية بمقتضى سلطاته الإدارية المخولة له، إلاّ ان هذه السلطة ليست بالمطلقة ولها حدود قانونية يجب ان تتوقف عندها.[3]

---

1- عبد الحميد، حسني درويش (1981) نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، مرجع سابق، ص453.

2- بسيوني، عبد الغني(2003) النظرية العامة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص479.

3- كنعان، نواف (2001) القانون الإداري، مرجع سابق، ص307 .

وقضت محكمة العدل العليا السابقة بهذا الشأن باحد احكامها قائلة"ان سحب القرار الإداري ينبغي ان يجري من الجهة الإدارية التي إصدرتة أو من الجهة الرئاسية لها".[(1)] وفي حالة ان تمارس جهة إدارية أو سلطة إدارية اختصاصاً لا يعود لها اصلاً فيعتبر ذلك تجاوز السلطة الإدارية لأختصاصاتها كاقحام الإدارة في الاختصاصات القضائية أو التشريعية، فإذا خرجت الإدارة عن اختصاصاتها وحدودها المقرره قانوناً يعتبر ذلك تطاولاً وتجاوزاً على السلطات الأخرى، وبالتالي تكون اعمالها غير قانونية ومستوجبة البطلان، كما ان الجهة الإدارية الدنيا قيدها الشارع بعدم التدخل في اختصاصات سلطة إدارية اعلى منها فذلك يعتبر تجاوز وعرضة اعمالها وقراراتها للابطال.[(2)]

وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا بهذا الخصوص قالت" أن صلاحية إلغاء القرار يعود إلى مصدرة، ويكون سحب قرار الوزير وإلغاؤه من قبل وكيل الوزارة باطلاً بتعيين إلغاؤه".[(3)]وبما أن صلاحية السحب قد اقتصرت على الجهة مصدرة القرار أو السلطة الرئاسية، فهذا يعني أن ما عدا هاتين الجهتين إذا مارست جهة أخرى سلطة السحب غير مخولة قانوناً لها يعتبر ذلك باطلاً ومستخلص ذلك بناءً على ماجاء في تلك القرارات السابقة.

اما في العراق فقد انتهى الفقة الى جواز تقديم التظلم الى الجهة الإدارة ذاتها أو الجهة الرئاسية؛ لانها تملك صلاحيات التعقيب على قرارات الجهة الإدارية، فالوزير يملك الحق في سحب قرار رئيس الجامعة ان كان القرار غير مشروع خلال المدة القانونية للطعن، على انه ينبغي التمييز مابين السلطتين الرئاسية والمركزية فالسطة المركزية ليست رئاسية بالنسبة للجهة غير المركزية حيث

---

[1]- قرار محكمة العدل العليا، 1978، رقم (77/52) العدد 5، مجلة نقابة المحامين، ص513.

[2]- السويسي، فاطمة (2004) المنازعات الإدارية، المؤسسه الحديثة للكتاب، ص 319.

[3]- قرار محكمة العدل العليا، 1980 (رقم 80/52)العدد 1، مجلة نقابة المحامين، ص 1050.

لاتملك حق سحب قراراتها فتقتصر سلطة اعمالها على المصادقة من عدمة على البعض من القرارات الإدارية.[1] ويرى جانب من الفقه الإداري ان حق السلطة الرئاسية في عملية السحب للقرارات الإدارية يعتبر امر مسلم به ومن القواعد العامة، إلاّ ان هذه المسأله أو الظاهرة قد شابها الغموض وليست واضحه المعالم القانونية في التطبيق القضائي، وإذا كانت تمارس السلطة الرئاسية رقابتها الذاتية من تلقاء نفسها وتقوم بعملية السحب الإداري لبعض قراراتها، فإن هناك بعض القرارات التي يمتنع على الجهة المصدرة ان تسحبها ويكون السحب مقصوراً على الجهة الرئاسية فقط.[2]وفي هذا الصدد سنعرض بعض الأحكام القضائية لمحكمة التمييز بتاريخ 1966/11/22 المبدأ المستخلص من وقائعه من أن السيد(ت) طلب من مديرية التقاعد العامة اطلاق صرف راتبه التقاعدي، فقررت المديرية المذكوره رفض طلبه وايقاف صرف الراتب بحجة أن المعترض كان قد ساعد في قضية صرف المكافئات المزورة من قبل متصرفية لواء كركوك وان ايقاف صرف راتب تقاعدي المعترض إنما هو اجراء تحفظي وبصورة مؤقتة لحين انتهاء التحقيق معه حسبما تقتضيه مصلحة الخزانة، اعترض السيد (ت) إمام مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين فإصدر المجلس قراراً بفسخ قرار مديرية التقاعد العامة لأن هذا القرار لا يستند الى سند قانوني صحيح. ولما اعترضت وزارة المالية على القرار أمام محكمة التمييز أقرت قرار الرجوع الذي إصدره مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين.[3] وفي قضية اخرى صدر قرار من مديرية التقاعد العامة بعدم ضم العجز الذي اصاب (ط) بعاهة، وبعد الاعتراض لدى مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين تقرر فسخ قرار مديرية التقاعد

---

[1]– الحسيني، علاء ابراهيم (2014) حماية الحقوق المكتسبة في مواجهة سلطة الإدارة بسحب قراراتها الإدارية، مصدر سابق، ص125.

[2]– مصطفى، حامد (1968) مبادئ القانون الإداري العراقي، بغداد، ص 189 .

[3]– قضاء محكمة التمييز، 1967/1966، رقم القرار (935/تقاعد/1966) بتاريخ 1966/11/22، المجلد الرابع، ص 246 .اشار اليه الدكتور الكبيسي، رحيم سليمان (2000) مصدر سبق ذكره، ص 766 .

العامة، وعندها اعترضت وزارة المالية لدى محكمة التمييز، فقضت بعدم صحة قرار مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين وانه جاء مخالفاً للقانون، لذلك تقرر نقضه وإعادة الإضبارة الى مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين لملاحظة ذلك واتباعه.[1]

ويتضح للباحث مما تقدم فيما يخص السلطة الرئاسية في سحب قراراتها الإدارية انه امر مسلم فيه في الانظمة السابقة إلاّ إذا نص القانون على خلاف ذلك، وهذا يمكن ان يقيد السلطة الرئاسية نوعاً ما، وينعقد السحب للجهة الرئاسية في حال تقديم طلب من ذوي الشأن وكما اشرناإلية سلفاً.

## المطلب الثالث

## الآثار المترتبة عن عملية سحب القرار الإداري

سبق أن اشرنا الى ان سحب القرار الإداري يضع القرار كأن لم يكن، وبينا ان سحب القرار الإداري يتم بقرار من السلطة الرئاسية أو الجهة المصدرة للقرار ذاتة، أو بناءً على تقديم تظلم من ذوي الشأن، وهذا يستتبع إعادة الحال الى ماكانت علية وكأن القرار المسحوب لم يكن له أي وجود قانوني، حيث أن كل قرار إداري يجب أن يصدر مستوفياً لشروطه القانونية وكذلك صحة أركانة لكي ينتج آثاره.[2]

وإن السحب مُحدث اذاً لذات أثر الإلغاء القضائي بإعتبار أن جزاء مخالفة عدم المشروعية يؤدي إلى إنهاء القرار بأثر رجعي إعتباراً من تاريخ صدوره، على أنه ليس معنى ذلك أن الآثار التي أنتجها القرار المسحوب في الماضي تزول من تلقاء نفسها بقوة القانون، وإنما يتوجب على

---

[1]- قرار محكمة التمييز، 1967/1966 رقم القرار (418/تقاعد/1966) بتاريخ 1966/8/9، المجلد الرابع، ص 247.نقلاً عن الكبيسي، رحيم سليمان (2000) حرية الإدارة في سحب قراراتها، مصدر سابق. ص 766.

[2]- خليل، عبد القادر (1964) نظرية سحب القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص 570 .

الإدارة الإلتزام بإصدار قرارات جديدة بسحب القرارات الأخرى التي ترتبت على القرار الأول الذي تم سحبه، فمحل كل منها مختلفاً.[1]

وبما أن قرار السحب هو قرار إداري فإنه قد يحدث بعض الآثار القانونية، وإن هذه الآثار ستتمثل في النقاط الآتية :

**أولاً: زوال القرار المسحوب والقرارات التي تسقط بسقوطه بأثر رجعي:**

إن من أبرز آثار القرار الساحب هو زواله بأثر رجعي من تاريخ صدوره وإعتباره كما لو لم يصدر قط ، على أنه قد تثار الصعوبه في بعض الحالات تحديد القرارات التي تستند في وجودها على القرارات الإدارية الأخرى .[2]وللتاكيد في ذلك جاء حكم للمحكمة الإدارية العليا بتاريخ 1966/1/2 "أن السحب الإداري والإلغاء القضائي كليهما جزاء لمخالفة مبدأ المشروعية يؤدي إلى انهاء القرار بأثر رجعي اعتباراً من تاريخ صدوره" وهنا لابد التمييز بين القرار الساحب والتصرف الانشائي الذي تجريه الادارة والذي يتضمن تعديلا في المراكز القانونية، وبهذا الصدد اجابت محكمة القضاء الإداري قائلة "ليس كل إلغاء أو عدول من جانب الحكومة عن قراراتها الإدارية النهائية بعد فوات مواعيد الطعن فيها بالإلغاء يعتبر سحبا غير جائز قانوناً إذ عدم جواز السحب مقصور على تلك الحالات التي لا يجد فيها لأصحاب الشأن في تلك القرارات مراكز قانونية جديدة تقتضي تعديلات في حالاتهم بما يطابق القانون، ففي تلك الحالات لا يجوز للحكومة أن تنقض قراراتها السابقة بعد فوات مواعيد الطعن فيها بالإلغاء، لما في ذلك من إحلال بالحقوق المكتسبة لأصحاب الشأن فيها– مما يجد مخالفة قانونية– أما إذا ترتبت لهؤلاء مراكز قانونية جديدة تقضي على حسب

---

[1]– عبد الباسط، محمد فؤاد (1989) القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، ص485.

[2]– الطماوي، سليمان(1977) موجز مبادئ القانون الإداري، طبعة 1، دار الاتحاد العربي للطباعة، ص212.

القانون تعديل ما كسبوه منها بمقتضى قرارات إدارية سابقة، فإن ذلك لا يعد سحبا لتلك القرارات، وإنما هو تصرف إنشائي تجريه الحكومة في ضوء الوقائع الجديدة في ضوء القانون".[1]

**ثانياً: سحب القرارات المترتبة على القرار المسحوب:**

أن قرار السحب هو قرار إداري بكل مواصفاته وتفاصيله وكذلك متطلباتة ، وعليه فلا بد من الإدارة أن تلتزم في الإجراءات القانونية والقواعد القانونية لدى سحبها القرار الإداري، فإذا ما قامت الإدارة بسحب قرارها الساحب ففي هذه الحالة يستمر سريان ونفاذ القرار الأول الذي نوت الإدارة سحبه وكأنه لم يسحب قط.[2]

**ثالثا: إعادة الأوضاع إلى ماكانت علية قبل صدور القرار المسحوب:**

يترتب على السحب آثار قد تكون إيجابية أو أن تكون سلبية، فالأثار الإيجابية تكمن في إرجاع الحال إلى ما كانت عليه ومقتضى ذلك أن تصدر الإدارة القرارات لتحقيق غرض القرار المسحوب بحيث يصبح كأن لميكن, مثال ذلك: القرار الذي يصدر بسحب قرار احالة موظف إلى التقاعد يستوجب صدور قرارات أخرى بإعادة تعيين الموظف, وصرف كل مستحقاته في الفترة التي نفذ فيها قرار الإحالة وكذلك منحه الدرجة التي يستحقها, كمل لو لم يتم إحالته إلى التقاعد بحيث لا يعد للقرار المسحوب اي أثر لا في الماضي ولا حتى المستقبل.[3]

---

1– النوايسة، أحمد محمد فارس (2009) مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، اطروحة دكتوراه، جامعة عمان العربية، ص 121.

2– الطهراوي، هاني علي (2004) قواعد وآثار سحب القرار الإداري، مجلة الحقوق جامعة الكويت، العدد 2، ص115.

3– سلامة، شعبان عبد الكريم (2011) القرار الإداري السلبي، دار الجامعة الجديدة، ص235.

وبهذا الشأن فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة باحدى احكامها قائلة "أن سحب القرار المطعون فيه إنما يبطل القرار المسحوب اعتباراً من تاريخ نفاذه وليس من تاريخ لاحق".[1] ومبدأ هذا القرار يقصد به أن قرار السحب له أثر رجعي وليس أثر مباشر.

أما الآثار السلبية فتتمثل في الأثار الهادمة: ويقصد بها ان قرار الساحب يجرد القرار المسحوب من قوته القانونية من وقت صدوره ويمحو أثاره بأثر رجعي، ولا شك أن القرار الساحب يجرد القرار من قوته القانونية وقت صدوره ويهدم الآثار التي انشأها، اي ان يلغي القرار المعيب بأثر رجعي ومقتضى الأثر الرجعي للسحب هو: ان تتدخل الإدارة بقرار آخر جديد لسحب القرار السابق الذي ولد ميتاً من وقت صدوره.[2] فإذا كان القرار المراد سحبه صادرا بالعلاوات أو بالترقية فإن الأثر السلبي يتمثل بزوال هذه العلاوة او الترقية بحيث يمتد هذا الأثر الى الآثار المتولدة عن القرار بإعدامها جميعاً وإعتبارها كأن لم تكن بأثر رجعي, كما ويفقد الموظف الدرجة التي رقّي إليها ويعود لحالته الأولى ويرد كافة المبالغ التي حصل عليها نتيجة هذه الترقية أو العلاوة.[3]

موقف الفقه والقضاء الفرنسي والأردني من آثار سحب القرارات الإدارية: استقر موقفهما على ان سحب القرار الطعين يؤدي الى اعتبار الدعوى منتهيه وغير ذات موضوع, إذ قررت السلطه المختصه سحب قراراها المطعون فيه باثر رجعي, كما استقر مجلس الدوله الفرنسي على ان سحب القرار المطعون فيه, قد يكون صريح, وقد يكون ضمني, وبهذا تعتبر الدعوى منتهيه وغير ذات موضوع, حتى لو كان سحب القرار المطعون فيه ضمنياً وهو ماستقر عليه المجلس.[4] فقد قضت

---

1- قرار محكمة العدل العليا، رقم (79/121) مجلة نقابة المحامين، العدد 7-12، لسنة 1980، ص 1059.

2- ابو العثم، فهد عبد الكريم (2005) القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص540.

3- الطماوي، سليمان (1977) موجز مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص213 .

4- شطناوي، علي خطار (2011) موسوعة القضاء الإداري، ج 2، مرجع سابق، ص 567.

محكمة العدل العليا السابقة باحد احكامها بتاريخ 1995/12/12 قائله "عاد محافظ اربد وسحب قراره الطعين وقرار إخلاء سبيل المستدعين دون ان يقدما الكفاله المطلوبه, وحيث تجد المحكمه ان محافظ اربد قام بسحب القرار الطعين, فإن الدعوى في مثل هذه الحاله تعتبر منتهيه وغير ذات موضوع ".[1] وجاءت بحكم اخر" إذا رجعت إمانة العاصمه عن قرارها المطعون فيه بعد اقامة الدعوى فإن الدعوى ترد لانها اصبحت غير ذات موضوع ".[2]

أما عن موقف الفقه والقضاء المصري فاستقر على أن سحب القرارات الإدارية يترتب عليها اعدامها باثر رجعي سواء كان السحب كلياً أم جزئياً حسب حالة القرار, وقد اجمل القضاء الإداري اثار القرار الساحب بالمبدأ القاضي بأن القرار الساحب كالحكم بالإلغاء يضع على عاتق الإدارة اتجاهين: سلبي بعدم ترتيب أي آثار للقرار المسحوب وكما اشرنا إليه أنفاً واتجاه ايجابي بإعادة الحال إلى ماكان عليه قبل صدور القرار المسحوب.[3] واكدت بذلك محكمة القضاء الإداري فقالت"ان القاعدة في تنفيذ أحكام الإلغاء تقتضي بتحمل الجهة الإدارية بالتزامين: احدهما سلبي بالإمتناع عن اتخاذ أي اجراء تنفيذي يترتب عليه حدوث أثر للقرار بعد إلغائه، وثانيهما: إيجابي باتخاذ الاجراءات الكفيلة بتنفيذ مؤدى الحكم مع تطبيق نتائجة القانونية وذلك على أساس افتراضة عدم صدور القرار الملغي ابتداءً ".[4]

اما موقف الفقه والقضاء الإداريين في العراق فيرى بإعتبار السحب في القرار بمثابة عوده إلى الحالة التي كانت عليه قبل صدوره، وإعادة بناء المراكز القانونية حسب وضعها السابق ومن

---

[1] – قرار محكمة العدل العليا، فصل بتاريخ (1995/3/26) مجلة نقابة المحامين، لسنة 1995، ص 3098.

[2] – قرار محكمة العدل العليا، فصل بتاريخ (1980/9/24) مجلة نقابة المحامين، لسنة 1981، ص 588.

[3] – الخليفات، محمد عواد مهنا (1999) سحب القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص 78.

[4] – عبد الحميد حسني درويش (1981) نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، مرجع السابق، ص 493.

الناحيتين الواقعية والقانونية، ويرى البعض بأن السحب يرتب الأثر الرجعي وهدم النتائج التي ترتبت على القرار المسحوب فيه، كما ان هذه النتيجة تتبعها نتيجه اجرائيه تتعلق بالدعوى المقامة أمام القضاء لطلب إلغاء القرار.[1]وفي هذا الشأن فقد قضت محكمة التمييز في احدى احكامها قائلة"انقرار سحب الاستملاك يترتب عليه إعادة الحال إلى ماكانت عليه، وبالتالي من آثاره القانونية ان قرار المحكمة ابطال الدعوى المقامه امامها".[2]

ومما سبق ذكره في صدد الآثار المترتبة عن عملية سحب القرارات الإدارية في الأنظمة سابقة الذكر يستخلص منه"بأن عملية السحب يزيل القرار المسحوب من الوجود وبأثر رجعي ويعتبر كأنه لم يولد قط".[3] كما يقع على عاتق الإدارة ان تتخذ الاجراءات اللازمه في العوده إلى الحالة التي كانت عليه قبل صدور القرار هذا بالنسبه لمن صدره القرار بحقه، ومعنى ذلك أن آثار القرارات الماضيه لا تزول من تلقاء نفسها بقوة القانون أو بطريقه اخرى كفوات الميعاد القضائي وغيره، ولكن الإدارة ملزمه بسحب القرارات الاخرى التي ترتبت على القرار الأول الذي نوة سحبه.[4]

---

[1]- الكبيسي، رحيم سليمان (2000)حرية الإدارة في سحب قراراتها، مصدر سابق، ص 796.

[2]- قرار محكمة التمييز، رقم (1308/دعوى مدنية/عقار/974) فصل بتاريخ 1974/7/6، النشرة القضائية، سنة 1977، ص 324. وبقرار آخر تقول"ان قرار الاستملاك للمنفعه العامة، يعتبر قراراً ادارياً يمكن الرجوع فيه (اي سحبه) دون اي قيد طالما لم يصدر قرار من المحكمة وبشرط ان يرجع المستملك منه على المستملك بما سببه هذا من ضرر" قرار المحكمة ذاتها، رقم (898/دعوى مدنية/عقار) فصل بتاريخ 1974/7/27، اشار اليه الدكتور رحيم سليمان، المصدر السابق، ص 795.

[3]- حلمي، محمود (1977) موجز مبادئ القانون الإداري، دار الاتحاد العربي للطباعة، ص 212 .

[4]- مهنا، محمد فؤاد (1967) القانون الإداري العربي، مرجع سابق، ص 1066.

# الفصل الثالث

## صور وأشكال سحب القرار الإداري

القاعدة العامة التي استقر عليها القضاء الإداري هو ان القرار الصادر من الجهه المختصة ومستوفياً لشروطه واركانه المتفقة مع أحكام القانون وليس مشوباً بعيب من عيوب عدم المشروعية لا يجوز سحبه أو حتى إلغاءه لانه قد ولد حقوقاً مكتسبة للأفراد، لذا قد ارسى القضاء الإداري على تحصين تلك القرارات من السحب وكذلك الإلغاء، لان هذه الحقوق والمراكز القانونية قد بنيت على أساس قانوني سليم، وبالتالي لا يمكن المساس بها والالتزام بها وكذلك احترامها.(1) وقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على ان القرارات الإدارية التي تولد حقاً أو مركزاً شخصياً للأفراد لا يجوز سحبها في أي وقت متى صدرت سليمة وذلك استجابه لدواعي المصلحة العامه التي تقتضي استقرار تلك المراكز، ومن دواعي المصلحة العامة ايضاً عدم اهدار القواعد القانونية والأنظمة التي حددها المشرع والتي قيد بها الإدارة، وهذا ما لا يترك الإدارة ان تتمتع بالحرية الكاملة لسحب قراراتها الإدارية وبالخصوص السليمة وليس لها الحريه في السحب كما تشاء.(2)

وسيتم بحث موضوع عدم جواز سحب القرارات الإدارية المشروعة التي ولدت حقوق مكتسبة وانشأة مراكز قانونية للأفراد في **المبحث الأول:** وسحب القرارات الإدارية غير المشروعة في **المبحث الثاني** .

---

1- عبدالله، ازهر عبد الحسين (2013) تحصين القرار الإداري ضد الإلغاء، مصدر سابق، ص76.

2- عبدالباسط، محمد فؤاد (1989) أعمال السلطة الإدارية، مصدر سابق، ص 256.

# المبحث الأول

## سحب القرارات الإدارية المشروعة

إن القرار الإداري متى صدر صحيحاً وبصوره مشروعة ورتب حقوقاً مكتسبة للمخاطبين به، فانه لا يجوز سحبه من قبل الإدارة أو إلغاءه، وبالتالي لا يجوز المساس به إلّا عن طريق قراراً جديدا ويسمى المضاد الذي يخضع لشروط موضوعية وشكلية تختلف عن القرار الاول(الأصلي) وان هذه القاعده مسلم بها عند القضاء والفقهاء، مع بعض الاختلاف حول تلك القرارات التي تنشأ حقوقاً ام لا، ويستوي في ذلك القرارات التنظيمية والفردية، لان سحب القرار السليم سوف يتم بقرار جديد يصدر بأثر رجعي، كما ان القاعده العامة بالنسبة للقرارات الإدارية ترتب آثارها منذ صدورها وليس بأثر رجعي.[1]

وموقف مجلس الدوله الفرنسي واضحا من ذلك فقد افصح باحدى احكامه والذي جاء فيه" انه لا يجوز للإدارة سحب القرار السليم لما في ذلك من إخلال بالمركز القانوني والحق المكتسب المترتب عليه".[2] وعلى ضوء ما ذكرناه لابد من تقسيم هذا المبحث الى مطلبين سنبحث في **المطلب الأول:** سحب القرار الإدري الفردي المشروع وفي **المطلب الثاني:** سيقتصر على سحب القرار الإداري التنظيمي المشروع.

---

[1]- كنعان، نواف (2012) القانون الإداري الأردني، ط 4، الأفاق المشرقة، ص 286 .

[2]- حكم مجلس الدولة الفرنسي، بتاريخ (23-ابريل- 1948) اشار اليه الطماوي، سليمان محمد (2012) النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 683.

## المطلب الأول

## سحب القرار الإداري الفردي المشروع

كأصل عام لا تتمتع الإدارة بالحرية الكاملة لسحب قراراتها الفردية المشروعة، والتعليل على ذلك لأن سحب القرار المشروع او السليم سوف يتم بقرار إداري جديد ويصدر بأثر رجعي، والقاعدة العامة القانونية أن القرارات الإدارية قد ترتب اثارها منذ تاريخ صدورها وليس بأثر رجعي، وان الحكمه في عدم جواز سحب القرارات المشروعة الذي صدر اتفاقاً مع القانون تعود الى كون السحب هو وسلة لأنهاء القرار الإداري، وهذه الوسيلة وجدت لتصحيح ما اكتنف القرار من اخطاء ومخالفات قانونية ومتعلقة بمبدأ المشروعية.[1] ويؤكد على ذلك العميد (De Laub) إذ يقول" القرار الفردي المشروع لا يجوز سحبه إذا ترتب عليه مصلحة للفرد أو وضع قانوني معين احتراماً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية".[2]

وبهذا الخصوص فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية السابقه في قراراً لها "لا يجوز للإدارة سحب قراراتها الإدارية الصحيحة الصادرة وفقاً للقانون، وعليه فإن سحب امين عام وزارة الاوقاف قراره المتضمن الموافقه على طلب لجنة مسجد مدرسة حسن البرقاوي بتسمية المسجد باسم مسجد الصحابي الجليل الورد بن خالد غير جائز ومخالفاً للقانون".[3] كما افرزت المحكمة الكثير من القرارات واشترطت بان القرار الصحيح هو الذي يصدر مستوفياً شروطه واركانه القانونية وجاء قرارها بانه "يفترض في القرار الإداري انه صدر صحيحاً وموافقاً للقانون ما لم يقم الدليل القاطع

---

[1]- كنعان، نواف (1996) القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، ط1، الافاق المشرقة للنشر، ص 306.

[2]- شحادة، موسى مصطفى، سحب القرار الإداري، 1998، مجلة الفكر الشرطي، المجلد7، العدد2، ص 128.

[3]- قرار محكمة العدل العليا، 1996، رقم القرار (95/343) صدور القرار 1996/1/21، مجلة نقابة المحامين، ص 800.

على خلاف ذلك".[1] كما ان انواع السحب تكون على نوعين هما السحب الاجباري والسحب الاختياري وهذا من حيث امكانية اجرائه وان السحب الاجباري يتمثل في حالة عندما تكون الجهة الإدارية ملزمة قانوناً بسحب قراراتها، مثل التزامها بسحب القرارات التي تم الغاؤها من قبل القضاء الإداري، ويترتب في مثل هذا الاتجاه اعتبار القرار كأن لو لم يصدر اطلاقاً، وإعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل صدور القرار، اما النوع الثاني المتمثل في السحب الاختياري ان المبدأ العام في هذا الاتجاه هو ان الإدارة تملك صلاحيات تقديرية لتقديرها في عملية سحب القرار الإداري من عدمه، اما بلنسبة لميعاد السحب فإن السلطة الإدارية هي من تملك سحب القرار الإداري حتى إذا كانت منشئه لحقوق ومراكز قانونية.[2] حيث ان القضاء الإداري استثنى ميعاد سحب القرارات الإدارية في بعض الحالات كما سنفصلها في فحوى **الفرع الأول** من هذا المطلب وسيبين **الفرع الثاني** الأستثناءات الواردة على قاعدة عدم جواز سحب القرارات المشروعة.

**الفرع الأول: حالات سحب القرارات الإدارية دون التقيد بميعاد الطعن القضائي**

**اولاً : حالة انعدام القرار الإداري:**

وهي الحالة التي" يبلغ درجة جسامة العيب في القرار الإداري حداً يفقده صفته كقرار إداري، فيتعذر القول بأنه تطبيق للائحة أو قانون".[3] وتعتبر هذه القرارات باطله بطلاناً مطلقاً، لأنطوائها على

---

[1]–قرار محكمة العدل العليا، 1996، رقم القرار (95/380) صدور القرار 1996/1/30، مجلة نقابة المحامين، ص 835.

[2]– شطناوي، علي خطار (2003) الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، ص 674.

[3]– الحلو، ماجد راغب (1994) القانون الإداري، مرجع سابق، ص 552.

مخالفه جسيمه وفي اي وقت دون التقيد بالميعاد القضائي يمكن سحبها، اضافه لذلك فإن القرار المنعدم هو عيب يشوب ركن الارادة في القرار الإداري.[1]

وعرفت محكمة العدل العليا القرار المنعدم باحدى قراراتها بان "القرار المنعدم كما استقر عليه الاجتهاد هو القرار المشوب بعيب جسيم بحيث يفقده خصائص القرار الإداري، وينحدر به إلى درجة الانعدام وكأن يكون صادراً عن فرد عادي أو هيئه غير مختصه أصلاً باصداره أو أن يصدر عن سلطة في امور هي من اختصاص سلطة اخرى او عن موظف ليس من صلاحياتهأو من واجباته الوظيفية إصداره".[2] وفي غضون السحب فقد قضت ذات المحكمة بحكماً لها قائله" يجوز للإدارة سحب القرارات الإدارية المنعدمة في أي وقت دون التقيد بميعاد السحب".[3]

اما الهيئه العامة لمجلس شورى الدولة في العراق حيث قضت بصفتها التميّزيه في أحدى قراراتها" بأن القرارات والأوامر الصادره من جهه إدارية غير مختصه تكون معدومه ولا ترتب أي أثر قانوني ولا تفيد الحكم اصلاً".[4] ويبين القرار اعلاه ان القرار المعيب بعيب الاختصاص قد لايكون قراراً معدوماً وإنما قد يكون القرار معيباً بعيب الأختصاص البسيط وهو المظهر الداخلي وبالتالي يصبح القرار قابل للإلغاء وليس اعدامه، وفي فتاوى اخرى ذهب مجلس الدوله ايضاً وعلى سبيل المثال: قرارات التعيين في الوظائف استناداً لوثائق غير رسميه ومزوره حيث قال"ان قرارات التعيين

---

[1] – بطيخ، رمضان محمد (2012) مبادئ القانون الإداري، ط1، آثراء للنشر والتوزيع، ص 378.

[2] – قرار محكمة العدل العليا، رقم (41/2006) فصل بتاريخ 27/2/2006، مجلة نقابة المحامين، العدد4، ص566.

[3] - قرار محكمة العدل العليا، رقم 1980/75، لسنة 1981، من مجلة نقابة المحامين ، ص 1667.

[4] – قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة ،2006، رقم الدعوى التميّزيه (287/انظباط/تمييز/2006/ بتاريخ (18/12/2006) رقم الاعلام 289، ص540.

في الوظائف المستنده إلى وثائق ثبت إنها مزوره تعد من القرارات المعدومه".[1] ومؤاد القرار اعلاه ان القرارات المعدومه لاتتقيد بالمدد القانونية ولا تسري عليها المدد القضائيه. كما سنتناول القرارات المعدومه بايجاز وتفصيل اكثر في المبحث القادم من هذا الفصل.

**ثانياً: حالة قيام القرار الإداري على غش أو تزوير:**

يعتبر الغش والتزوير من عيوب الرضا، فإذا صدر القرار نتيجة غش وتدليس اوتزوير من قبل ذوي المصلحه فيعتبر بحكم الباطل، وتحصين القرارات غير المشروعه تستدعيه الضروريات والمتطلبات العمليه، وتبريره في الغالب حسن نية المستفيد من القرار الإداري الغير مشروع، وان القاعدة المستقره في فقه القانون هي ان الغش يفسد كل شيئ، واجاز القضاء والفقه الفرنسي وكذلك المصري للإدارة ان تسحب قراراتها دون التقيد بالمدد القانونية، ومهما تقادم الزمن فإن القانون لايحمي المراكز المتولده عن غش وتدليس او تزوير.[2]

وبما ان الغش يفسد كل شيئ فقد طبق القضاء الإداري الفرنسي هذه القاعده في حكمه بقضية (Sarovitch) وملخص تلك القضيه بأن احد الاجانب قد تمكن من خداع السلطات الفرنسية والحصول على الجنسية الفرنسية بناءً على اخفاء اوراق ومستندات وحقائق عن شخصه وماضيه عن السلطات الفرنسيه المختصه، وصدور المرسوم بمنحه الجنسيه الفرنسيه، ثم حدث ان اكتشفت السلطات الفرنسيه هذا الغش والخداع والتزوير بمضي بضع سنوات من منحه الجنسية، ولذا فقد صدر مرسوم بسحب قرار منح الجنسية سالفة الذكر، فطعن بالقرار الساحب لمخالفته للقانون وقد قضى المجلس برفض الطعن المقدم واقر بشرعية السحب.[3] كما ان فحوى الماده (11) من قانون

---

[1]– قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة (2009) رقم القرار (2009/12) بتاريخ 7/6/2009، ص 560 .

[2]– الطماوي، سليمان محمد (1967) الوجيز في القانون الإداري، دار القصر العربي، ص 547 .

[3]– عبدالله، ازهر عبد الحسين (2013) تحصين القرار الإداري ضد الإلغاء، مصدر سبق ذكره، ص 92 .

التجنيس الفرنسي جاءت بان مرسوم منح الجنسية يمكن الرجوع فيه إذا ماتبين ان صاحب الشأن لم يستوفي الشروط الواجب توافرها قانوناً.

وقضت في هذا الخصوص محكمة العدل العليا الأردنية السابقة وجاء قرارها تأكيديا لما استعرضنا آنفاً وتقول "لمجلس الوزراء بموافقة جلالة الملك إلغاء أي شهادة تجنس منحت لأي شخص إذا ظهر تزوير في البيانات التي استند اليها عند منحه الجنسيه، وعليه وحيث إن المستدعي حصل على الجنسية الأردنية بعد ان قدم وثيقه سفر لاجئين فلسطينية صادره من دمشق، في حين أنه كان حينها يحمل الجنسية الأسرائيلية وأنه من مواليد الناصره في فلسطين أو يقيم فيها مع أفراد أسرته، وأن حصوله على وثيقة السفر الفلسطينية من سوريا كان إثر دخوله بطريق التهريب الى سوريا وبناءً على معلومات غير صحيحه فيكون القرار بإسقاط الجنسية الأردنية عنه في محله وموافقاً للقانون".[1]

اما في العراق فإن القاعده العامه التي يستند اليها مجلس شورى الدوله هي مابني على باطل فهو باطل فقد ذهبت الهيئه العامه لمجلس شورى الدوله في إحدى قراراتها الى ان" القرار الإداري السليم لايمكن إلغاءه إلاّ إذا شابه غش او تزوير".[2] ويتضح مما تقدم ذكره فيما يخص الغش والتزوير في القرارات الإدارية، ان ذلك هو اساس العيب في القرار الإداري، كما يحق للإدارة ان تسحب أي قرار شابه الغش والتزوير وذلك دون التقيّد بميعاد الطعن القضائي، وبالتالي لا يجعل القرار في منأى من الإلغاء أو السحب ويتوجب ان تلتزم الإدارة في حالة اكتشافها لهذا العيب ان تسحب قراراتها، ويتمثل

---

1- قرار محكمة العدل العليا (2000) رقم (99/98) مجلة نقابة المحامين، العدد 1 لسنة 2000، ص72. وللمزيد من التفاصيل انظر المادة (19) من قانون الجنسية الأردني رقم (6) لسنة (1954).

2- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدوله (2006) قرار الهيئه العامه لمجلس شورى الدوله بصفتها التمييزية، رقم الدعوى التمييزيه (48/انضباط/تمييز/2006) بتاريخ 6/3/2006، الاعلام 47، ص 441 .

القصد من ذلك في الحد من منع الذين يستخدمون هذه الاساليب الأحتيالية للأستفاده منها في جني مكتسبات ومصالح شخصية باخفاء الحقيقة وتظليلها.

**ثالثاً: حاله القرار الإداري القائم بناءً على سلطة مقيدة:**

في هذه الحالة استقر القضاءالمصري وكذلك الأردني دون الفرنسي الى التفرقه مابين القرار الصادر بناءً على سلطة تقديرية، وتلك الصادرة عن السلطة المقيدة، وتتمثل السلطة التقديرية في حرية الإدارة في انجاز المهام الملقاة على عاتقها وممارسة اختصاصاتها المنوطه بها، وفي ضوء هذه السلطة تمارس الإدارة أعمالها الإدارية، اما السلطة المقيدة وتعني ان تمارس الإدارة اعمالها وفق ما الزمها القانون وان تتقيد تصرفاتها ضمن الطريق الذي رسمه القانون، بحيث لاتتمتع بالحرية اطلاقاً عند ممارستها لأختصاصاتها، وتستمد تصرفاتها من القانون بشكل مباشر.[1] فقضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في العديد من قراراتها بين حرية الإدارة في سحب قراراتها في حالة تسببها بالخطاء وهي بصدد استعمال سلطة مقيدة أو سلطة تقديرية وقالت المحكمة " انه من المسلم به إذا ما استعملت الإدارة الاختصاص التقديري فإن في مثل هذه الحالة لايمكن ان يبرر سحب القرار لأن الخطاء في استعمال الاختصاص التقديري مالم يندرج تحت مدلول اساءة استعمال السلطة، فلا أثر له على القرار".[2] اما عن محكمة العدل العليا الأردنية السابقة فقد إتجهت بالقول بأن"حق الإداره في سحب القرار غير المشروع مقيد بأن يتم خلال مدة الطعن وهي ستون يوماً من تاريخ صدور القرار,فإذا انقضى هذا الميعاد اكتسب القرار حصانه تعصمه من الإلغاء والسحب

---

1- الطماوي، سليمان محمد (1967) الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 548 .

2- قرار محكمة العدل العليا المصرية، فصل بتاريخ (23/5/1959) اشار اليه القطاونه، تحسين مجير، مرجع سبق ذكره ص 68 .

وذلك لأن القرار قد صدر إستناداً إلى سلطه تقديريه, لذا لا يجوز للإداره سحبه إلّا خلال مدة الطعن متى استبان لها أنهُ مخالف للقانون".[1]

**رابعاً: حالة القرار الذي لم ينشر أو يعلن:**

المقرر كأصل عام في هذه الحالـه أن القرار الإداري عندما يصدر مستوفاً بشروطه وأركانـه القانونيه ومستكملاً مقومات صحته ونفاذه, اصبح من شأنه ان يولد حقوقاً لذوي الشأن, وفي هذه الحاله أيضاً لاتملك الإداره حق سحب مثل تلك القرارات ويمتنع عليها سحبها أو الغائها إذا إنقضت المدة القانونيه المقرره لتحصين القرار الإداري, ولذلك ان القرار الصادر من قبل الجهة الإدارية انما يحدث اثاره في مواجهة الإداره منذ تاريخ إصدارهُ, واستقر القضاء الإداري الفرنسي بالحكم الصادر في قضية(Adje–trival) إذ جاء فيها "بشرعية سحب القرارات الإداريه التي لم تنشر أو لم تعلن في أي وقت دون التقيد بالمواعيد المقررة للسحب قانوناً" وهذا ماسار عليه القضاء الإداري الفرنسي في قضاياه الحديثه أيضاً.[2]اما بالنسبه إلى موقف القضاء الإداري المصري, فلا يذهب بعيداً عن ما جاء في القضاء الفرنسي فقد استقر على امكانية سحب القرار الإداري الذي لم يعلن ولم ينشر للغير(ذوي الشأن) حيث يبقى ميعاد الطعن فيه غير محدد ومفتوحاً, وبالتالي يعد من طائفة القرارات الإداريه غير قابله للتحصين حيث قضت محكمة القضاء الإداري المصري بأحد احكامها قائله" أن قضاء هذه المحكمه قد استقر على أنه مادام القرار الإداري لم ينشر ولم يعلن لصاحب الشأن فيه, فإن طلب الغائهُ يبقى مفتوحاً إلى ان يثبت علمهُ بها علماً يقينياً شاملاً لمحتوياته وتفصيلاته والملاحظ على مجلس الدوله المصري انه لم يعد اشهار القرار شرطاً لازماً لصحته لأنه من المسلم

---

[1]– قرار محكمة العدل العليا، رقم (97/228) المجلة القضائية، السنة الأولى، المجلد الأول، العدد 3، ص 497.

[2]– عبد الحميد، حسني درويش (1981) انهاء القرار الغداري عن غير طريق القضاء، مرجع سبق ذكره، ص368.

به في القضاء والفقه الإداريين وهذا ما تبيّن بلحكم أعلاه.[1]ففي القضاء الأردني لا تسري المده التي يجوز فيها سحب القرار الإداري ألّا منذ تاريخ صدور اعلانه أو نشره وهذا يعود حسب نوع القرار سواء كان فردياً أم تنظيمياً, فاذا لم يتم ذلك فإن الإداره يحق لها سحب قراراتها متى تشاء وفي أي لحظه, كما يحق لذوي الشأن المخاطبين بالقرار الإداري الطعن في القرار قضائياً دون التقيد بميعاد الطعن القانوني، غير أن هذه الحاله تكون في القرارات الصريحه, أما النوع الآخر من القرارات وهي الضمنية والتي تنشأ وفق القانون فإن سكوت الإدارة خلال مدة محدده, تصبح القرارات نهائيه بإنتهاء هذه المدة ولا يجوز للإدارة سحبها.[2]

أما في القضاء العراقي فلا يختلف عن ما جاء في الانظمه المذكوره آنفاً فتبنى الحل نفسه وذلك من خلال فصله بين نفاذ القرارات الإدارية والاحتجاج بها فيعتبر القرار نافذاً منذ صدره إلّا أنه لا يسري بحق اصحاب الشأن إلّا من تاريخ التبليغ به بوسائل التبليغ المختلفه وجاءت الماده (15/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدوله والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل النافذ (يشترط ان يقدم الطعن لدى مجلس الانضباط العام خلال (30) يوماً من تاريخ تبليغ الموظف برفض التظلم حقيقة او حكماً).[3] كما نصت الماده(17/ثانياً) من قانون مجلس شورى الدوله المعدل على (...ويكون قرارها قابلاً للطعن به تمييزياً لدى الهيئه العامه لمجلس شورى الدوله خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ به أو إعتباره مبلغاً).

---

1- عبد الحميد، حسني درويش(1981) انهاء القرار الإداري عن غير طريق القضاء، المرجع السابق، ص 371.

2- شطناوي، علي خطار (2003) الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 675.

3- عبدالله، ازهر عبد الحسين (2013) تحصين القرار الإداري ضد الإلغاء، مصدر سابق، ص104.

ويتضح من نص المادة المذكوره ان المشرع العراقي قد اخذ بفكرة العلم اليقيني.[1] ونصل إلى فكره مؤادها ان القرارات الإدارية التي لم تنشر ولم تعلن لذوي الشأن لايسري بحقها ميعاد الطعن المقرر قانوناً عليها, وبسبب عدم العلم بالقرار فإنه يجوز السحب بأي وقت مالم يعلم به اصحاب الشأن, أما اذا تحقق العلم يتوجب الالتزام بالسحب في المدة القضائية المقررة للطعن.

**خامساً: حالة التسويات الخاطئة:**

اشرنا آنفاً الى التطور الذي صاحب احكام مجلس الدوله الفرنسي بشأن القرارات ذات الصيغه الحالية، والمعايير التي اعملها لتبرير اطلاق حرية الإدارة في السحب ولم تكن احكام مجلس الدوله المصرية بمعزل عن هذا الخط البياني، الذي بدوره وصل الى حد إعتبار التسويات الماليه التي تقع خاطئة لا تكون بمنأى عن السحب في أي وقت، مستندة بذلك الى المعايير التي تكون مشابهه للمعايير التي إعتبرها القضاء الإداري الفرنسي، كما ان مجلس الدوله الفرنسي اقتصر على التسويات الخاصه بالمرتبات وما في حكمه في نطاق الوظيفه العامة.[2]

ويتبين من ذلك ان التسويات الخاطئه لاتخضع لميعاد السحب وقد تكون خاضعه لمدة التقادم فقد قضت محكمة العدل العليا بقولها"تعتبر المنازعات بدعاوى التسويه في حقيقتها منازعه بحق مالي وليس دعوى إلغاء بالمعنى المقصود في قانون محكمة العدل العليا... وبما ان المده التي يجوز الادعاء بها غير محدده بمدة الطعن الوارده في دعوى الإلغاء فتبقى مسموعه مالم تسقط بمرور الزمن, وينطبق ذلك على الإداره التي تملك تعديل التسويه في اي وقت وانزال حكم القانون دون التقيد بمواعيد السحب...".[3]ذهب الفقه الإداري إلى ان التسويات الماليه التي تقع خطأ لاتكون

---

[1]– الماده (17) الفقره الثانية، من قانون مجلس شورى الدولة.

[2]– الكبيسي، رحيم سليمان (2000) حرية الإدارة في سحب قراراتها، مصدر سابق، ص 617.

[3]– قرار محكمة العدل العليا (1994) رقم (123/ 92) مجلة نقابة المحامين، ص 1961.

بمنأى عن السحب أو الإلغاء في اي وقت ودون التقيد بالمدة المحدده للطعن القانوني متى اكتشفت الإدارة وجه الخطأ فيها, حيث ان الموظف يستمد حقه في التسويه من القواعد التنظيميه العامه وليس من قرار إداري الذي يكون مجرد اجراء تنفيذي للقاعده التنظيميه, وبالتالي فان هذه الأعمال(التنفيذيه) لاتنشئ حقوقاً ومزايا يمتنع المساس بها إذا صدرت بصوره غير صحيحه أو غير مشروعة.[1]

فبالنسبة للقضاء المصري فيما يخص هذا الموضوع فتطور في شأنه مجلس الدولة المصري وانتهت المحكمه الإدارية العليا في أحكامها إلى إعتبار التسويات الماليه التي تكون خاطئه لا تعتبر في منأى عن السحب أو الإلغاء في اي وقت, ولا تلتزم في ميعاد الطعن القانوني متى اكتشفت وجود الخطأ من قبل السلطات الإدارية, وقضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأحد احكامها بأنه "من المسلمات في الفقه والقضاء الإداريين, أن التسويه الخاطئه لا تلحقها حصانه تعصمها من السحب الإداري أو الإلغاء القضائي بحيث يجوز لجهة الإدارة ان تسحب التسويه الخاطئه دون التقيد بمواعيد سحب القرارات الإدارية, بل أن ذلك واجب مفروض عليها, كما ان القضاء الإداري متى طرح النزاع امامه يقضي بإلغاء التسويات المعيبه دون التقيد بالمواعيد المذكوره إدارياً بالمعنى المفهوم قانوناً وما يعتبر عملاً تنفيذياً تجريه الإدارة أنصياعاً لحكماً قضائياً".[2]

ففي القضاء الأردني لا يسري ميعاد السحب في التسويات وإنما تخضع لمدة التقادم المعتاده بإعتبار ان المنازعه لا تخرج عن كونها منازعه في مقدار الراتب مما يختص به القضاء الإداري بحكم اختصاصه الكامل, وبهذا تقول محكمة العدل العليا السابقة باحدى أحكامها"تعتبر المنازعات

---

1- القطاونة، تحسين مجير (2007) سحب القرارات الإدارية، مصدر سبق ذكره، ص 70.

2- عبد الحميد، حسني درويش (1981) انتهاء القرار الإداري عن غير طريق القضاء، مرجع سابق، ص391.

بدعاوى التسويه في حقيقتها منازعه بحق مالي وليست دعوى إلغاء بالمعنى المقصود في قانون محكمة العدل العليا وبما ان المدة التي يجوز الادعاء بها غير محدده بمدة الطعن الوارده في دعوى الإلغاء, فتبقى مسموعه مالم تسقط بمرور الزمن, وينطبق ذلك على الإدارة التي تملك تعديل التسويه في أي وقت وانزال حكم القانون دون التقيد بمواعيد السحب".[1] وبقراراً آخر فصلت ايضاً بهذا الصدد"استقر اجتهاد المحكمة على جواز الطعن بقرار لجنة التقاعد من أحد الورثه المستحقين بالاصاله عن نفسه وبالنيابه عن باقي الورثه, ولكن لاتسمع دعوى المرتبات والمعاشات بانقضاء خمس سنوات على تركها بغير عذر شرعي عملاً بالمادة (450) من القانون المدني.[2] والملاحظ مما سبق ذكره يتبين لنا ان القضاء مقصوراً على سحب التسويات الخاطئه في أي وقت ولسلطة الإدارة في حال اكتشاف وجود خطأ عليها ان تبادر إلى تصحيحه دون الالتزام بالمدة القانونية المحدده.

**سادساً: سحب القرارات الصادره استناداً لقرار حكم القضاء بإلغاءه:**

استناداً للحكم القضائي الصادر بإلغاء القرار تلتزم الإدارة بسحب القرارات المترتبة عليه وذلك دون التقيد والالتزام بميعاد الطعن المحدد قانوناً، وهذا يعتبر واجباً على الإدارة لأحترامها حجية الأحكام والقرارات القضائيه تنفيذاً لمضمونه كلياً.[3]واخذت بذلك محكمة العدل العليا بقولها" ان الأحكام الصادره عن المحكمة والسلطات الإدارية ويترتب عليها إعدام القرار من يوم صدوره وتلتزم

---

[1]- قرار محكمة العدل العليا، رقم (1992/123) مجلة نقابة المحامين، العدد 4، لسنة 1994، ص 196.

[2]- قرار محكمة العدل العليا، رقم (89/8) مجلة نقابة المحامين، العدد4، لسنة 1989، ص 1228.

[3]- الجرف، طعيمة (1963-1964) القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة للنشر، ص 391.

الإدارة بإعادة الحال إلى ماكانت عليه كما لو لم يصدر هذا القرار اطلاقاً مهما كانت النتائج، وليس للإدارة ان تمتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء بحجة وجود صعوبات مادية معينه".[1]

ويفهم للباحث مما سبق ان الأحكام القضائية الصادره بالإلغاء تتمتع بحجيه مطلقة يمكن الإعتراض بها آزاء الكافة ويتوجب على الإدارة الالتزام بعدم تنفيذ الحكم الملغي قضائيا.

**الفرع الثاني: الأستثناءات الواردة على قاعدة عدم جواز سحب القرارات المشروعة**

من المؤكد ان هناك بعض القرارات الإدارية يمكن سحبها من قبل الجهة المصدره له,أستناداً لبعض الإعتبارات, ويكون ذلك أستثناءً على الأصل. ومن هنا يرى الباحث ان الصلاحيات التي تتمتع بها الإدارة في ممارسة اختصاصاتها يجب ان تكون في الحدود الضيقه على ان لاتخرج عن حضيرة القانون.[2] خشيةٌ من ذالك أن تعمل الإدارة على تغليب فكرة تحقيق بعض المزايا عندما تقوم بعملية سحب القرارات المشروعه حيث اجاز القضاء الإداري سحب القرارات المشروعة في حالات معينه وهي الحالات الاستثنائيه وستُدرج حسب النقاط التاليه:

**اولاً: القرارات الإدارية الصادره بفصل الموظفين أو عزلهم:**

ان إلاساس القانوني الذي إستند عليه القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر والأردن والعراق على جواز واباحة سحب القرارات الإدارية السليمة التي تتضمن عقوبة الفصل من الوظيفة, ويرى جانب من الفقه بأن هذا الاستثناء لايمكن تبريره إلّا على أساس العداله والشفقه والإعتبارات الانسانية بالنسبه إلى طائفه من الموظفين, وذالك لان شروط التعيين قد تتغير بعد فصل الموظف فإذا تقرر ارجاعه من جديد, فقد لاتنطبق عليه الشروط الجديده ولهذا اثر مجلس الدوله الفرنسي ان يعتبر

---

1- قرار محكمة العدل العليا، رقم (1977/122) فصل بتاريخ 1/1/1977، العدد 9، مجلة نقابة المحامين، لسنة 1978.

2- بطيخ، رمضان محمد (2012) مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 374.

العوده إلى الوظيفة ماهو إلّا استمرار للعمل السابق, باعدام قرار الفصل بأثر رجعي.[1] وبهذا الخصوص وتطبيقاً له، فقد جاء في حكم محكمة العدل العليا"...لأن كان الأصل في السحب أو الرجوع في القرارات الإدارية إلاّ يقع ايهما... إلاّ ان قضاء هذه المحكمة قد جرى على جواز إعادة النظر في قرارات الفصل من الخدمة سواء اعتبر قرار الفصل صحيحاً أو غير صحيحاً فسحبه جائز لإعتبارات انسانية تقوم على أساس العداله والشفقه، إذ المفروض ان تنفصل صلة العامل بالوظيفة بمجرد فصلة ويجب لإعادته إلى الخدمة ان يصدر قرار جديد".[2]

كما اخذت بذلك محكمة العدل العليا السابقة وقالت بأحدى قراراتها "اذا كان مدير الامن العام قد اصدر قراراً بأنهاء خدمة المستدعي نظراً لتجاوزه مده الاجازه له, الى انه عاد خلال مده الطعن بالإلغاء وإصدر قراراً جديداً بإلغاء قراره المذكور... فأنه يترتب على ذلك, ان قرار انهاء خدمة المستدعي اصبح لاغياً وكأنه لم يكن".[3]

ويرى الباحث مما سبق ان الانظمه المذكوره قد اجازت سحب القرارات الإدارية المتعلقه بفصل الموظفين مستندين في ذلك الى الشفقة ولإعتبارات الأنسانية وكذلك مقتضيات ومتطلبات العدالة.

**ثانياً: القرارات الإدارية المشروعة (السليمة) التي لاتنشأ حقاً:**

استقر الفقة والقضاء على عدم جواز سحب القرارات الإدارية السليمة على أساس ان ذلك يؤدي إلى الحفاظ على حقوق ومزايا الأفراد التي انشئها القرار الإداري، إلاّ انها قد اجازة سحب القرارات الإدارية السليمة التي لاتنشئ حقوقا مكتسبة لأحد وذلك لانتفاء المبرر الذي وضعت من اجله

---

[1]– مساعدة، اكرم عارف (1992) القرار الإداري، بدون مكان نشر، ص 256.

[2]– الزعبي، خالد سماره، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 225.

[3]– قرار محكمة العدل العليا، رقم (72/89) العدد 12/11،لسنة (1972) مجلة نقابة المحامين، ص 1470

القاعدة المذكورة سلفاً.[1]وأن سلطة الإدارة في السحب سلطه واسعه بالنسبه للقرارات التي لاتولد حقوقاً لأحد, وبأي وقت تشاء, ومثال ذلك القرارات الغير التنفيذيه ويتمثل هذا النوع من القرارات بانها قرارات تنفيذيه التي تصدرها الإدارة بقصد الاعداد لإصدار قرار معين وللتوضيح اكثر قرارات الإدارة باحالة موظف الى مجلس تحقيقي, وكذلك القرارات التأديبيه على أساس انها لاتولد حقوقاً للأفراد, فهذه وانواع اخرى استقر عليها الفقه والقضاء المتمثله في القرارات الوقتيه والقرارات السلبيه فهذه القرارات يمكن للإدارة الرجوع أو العدول عنها وحتى الغاؤها وفي اي وقت دون التقيد بميعاد الطعن.[2]

وبهذا الشأن فقد قضت محكمة القضاء الإداري بمصر بقولها "أن القرارات الإدارية الفرديه التي لاتنشئ مراكز أو اوضاعاً قانونيه بالنسبه للغير, يكون من حق جهة الإدارة سحبها في اي وقت لان القيود التي تفرض على جهة الإدارة في سحب القرارات الفرديه إنما تكون في حالة ما إذا انشأت هذه القرارات مزايا أو اوضاعاً أو مراكز قانونيه لمصلحة فرد من الأفراد لايكون من المناسب حرمانه منها ... إذ ليس بسائغ القول بأن جهة الإدارة ترتب لها مركزاً ذاتياً في الابقاء على عقوبة وقعت بغير سبب قانوني، ومن ثم يجوز للإدارة سحب هذا القرار في أي وقت دون التقيد بميعاد"[3]ومن كل ماتقدم يجد الباحث ان القرارات الإدارية الفردية التي لا تنشئ حقوقاً للأفراد يجوز سحبها من قبل الإدارة في اي وقت تشاء حتى وان كانت سليمة ودون التقيّد بأي ميعاد على أساس ان السحب لا يمس مراكز واوضاع قانونية مكتسبة للمخاطبين في القرار الصادر والمراد سحبه وجاء هذا الرأي على ضوء القرارات السابقة.

---

[1] – السناري، محمد عبد العال (1994)القرارات الإدارية، ط 1، معهد الإدارة العامة، الرياض، ص 370.

[2] – ليلو، مازن راضي (2010) القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 239.

[3] – خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم (2012) الأسس العامة للقرارات الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، ص 273.

**ثالثاً: القرارات الإدارية التنظيمية (اللوائح) :**

ارسى فقهاء القانون الإداري على ان الأنظمة (اللوائح) يجوز سحبها في كل وقت لانها تضع قواعد قانونية عامة مجردة، الهدف منها اما انشاء مراكز إدارية عامة أو تعديل تلك المراكز الإدارية أو حتى إلغاءها.[1]كما يحق للإدارة ان تلغي القرارات التنظيمية ليس فقط بسبب مخالفاتها للقانون لتعارضها ومخالفتها لعدم الملاءمة ايضاً، وتنشئ اللوائح مراكز قانونية عامة، وهذه المراكز قد تخضع لقاعدة التغيير والتبديل في كل وقت وبهذا الشأن يقول مجلس الدولة الفرنسي "تجب التفرقة بين المراكز القانونية العامة والمراكز القانونية الذاتية، فيما يجوز تغيير الأولى في كل وقت بحيث يسري عليها القانون أو القرار التنظيمي الجديد، فإنه لا يجوز المساس بالثانية إلاّ بقانون ينص فيه على ذلك بنص خاص، ذلك لانه وان كانت علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح... يجوز تغييرها في كل وقت بتنظيم جديد يسري عليه دون ان يكون له الحق في ان يعامل دائماً بالتنظيم القديم في حقه مركزاً قانونياً ذاتياً فإنه لا يجوز المساس به بالتنظيم الجديد، إذ هذا لايجوز إلاّ بقانون ينص صراحة على سريانه بأثر رجعي".[2]

كما ان الفقه الإداري قد أختلف بصدد هذه التفرقة فمنهم من يرى اباحة سحب القرارات التنظيمية في أي وقت ومتى تشاء الإدارة ووفق الضوابط القانونية التي تتبعها وتستند عليها الإدارة العامة، وجاء هذا الرأي استناداً لرأي القضاء الإداري في ذلك، حتى وان كانت تلك القرارات مشروعة لأن مثل هذه القرارات لاتولد حقوقاً شخصية ومراكز قانونية للأفراد، ومن يولد تلك الحقوق والمراكز القانونية إنما القرارات الفردية دون التنظيمية فتملك الإدارة الحق في سحب أو إلغاء قراراتها التنظيمية

---

[1]– السيد احمد، محمد– و زيدان، علي الدين (2002) الموسوعة الشاملة القانون الإداري، مرجع سابق، ص 1013.

[2]– الطماوي، سليمان (1976) النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص 645.

العامة المشروعة وفي اي وقت وفقاً لما تقتضيه ضروريات المصلحة العامة.[1]وذهب الكثير من فقهاء القانون الإداري الى انتقادهم للاتجاه السابق وبين عدم جواز سحب القرارات التنظيمية بأثر رجعي، وأستندو في رأيهم هذا على ان القرارات التنظيمية جاءت لتنظيم حالة مستقبلية، وبناءً على ذلك حق الإدارة في إلغاءها أو سحبها لقراراتها التنظيمية يكون مقتصراً على المستقبل ولا يمتد إلى الماضي.[2]وبما ان المراكز التي تنشأ وفقاً للأنظمة القانونية فهي قد تخضع لقاعدة التغيير المستمر والتبديل في كل وقت، فيرجح الباحث هنا آراء الفقهاء الذين اقتصروا في رأيهم على جواز سحب القرارات التنظيمية من قبل الإدارة العامة وذلك أستناداً لمقتضيات المصلحة العامة، وهذا ايضاً يتوافق مع المنطق القانوني ومع الواقع العملي نوعاً ما.

**رابعاً: سحب القرارات الإدارية لإعتبارات الملاءمة:**

بين المصلحة العامة وذريعة الافتتاء والتجاوز المستغل من قبل الإدارة، قد يفرز لنا ذلك السؤال الأتي: هل يجوز للإدارة سحب القرارات الإدارية المشروعة والسليمة بسبب عدم الملاءمة ؟ للأجابة عن ذلك سنستعرض عنه في آراء الفقهاء التالية:

يرى غالبية الفقه الإداري بعدم جواز سحب القرارات الإدارية المشروعة بذريعة ان القرار غير ملائم للحالة الواقعية التي صدر بشأنها؛ لأن ذلك قد يمس بالحقوق والمراكز القانونية التي ولدها القرار المسحوب، وأستندوا في رأيهم إلى قاعدة عدم جواز سحب القرارات المشروعة أو السليمة، وإذا اكتشفت الإدارة انها اخطأت في توقيت إصدار القرار الإداري فإنها لا تملك حق السحب بحجة عدم

---

[1]- الجرف، طعيمة(1963-1964) القانون الإداري، مرجع سابق، ص 388.

[2]- الزعبي، خالد سمارة، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 235.

الملاءمة.[1] ولم يإتلف فريقاً آخر من الفقهاء مع هذا الرأي حيث اباحوا سحب القرارات الإدارية المشروعة بسبب عدم الملاءمه، مبرراً موقفة بحجة ان المصلحة العامة قد تقتضي بتخويل وتفويض الإدارة في بعض الأحيان بنقض قراراتها السليمة والرجوع عنها إذا اتضح واستبان لها فيما بعد عدم ملاءمتها، ولا يتفق هذا الأتجاه مع الفقه الذي يمنع الإدارة من سحب القرارات لعدم الملاءمة، قياساً على أن القاضي لا يلغي القرار لعدم الملاءمة فمثل هذا التحريم على القاضي لا يتبع بتحريمه على الإدارة لأن منع القاضي من الإلغاء للملاءمة القصد منه فتح باب السلطة التقديرية للإدارة لتلاءم قراراتها مع ظروف ومقتضيات المصلحة العامة، لتمكين الجهة الإدارية من ممارسة اختصاصاتها المنوطة بها.[2]

ومابين اختلاف الآراء التي جاءت مختلفة بأختلاف فقهاء القانون الإداري إلاّ أن احكام القضاء الإداري كانت الفيصل الذي تستند عليه الإدارة العامة، والمتمثل في ترجيح الرأي والمقضي والقائل "بأن القرارات التي تولد حقوق ومراكز قانونية مكتسبة للأفراد، لا يجوز سحبها في أي وقت متى صدرت سليمة حتى لو جاءت مخالفة لمقتضيات الملاءمة".[3]

**خامساً: سحب التراخيص السليمة:**

أن الإدارة هي من تملك المال العام ولها حق إصدار بعض التراخيص للأفراد لأستعمال المال العام بشكل خاص بيد ان هذا الأستعمال موقوف على إصدار قرارات أو تراخيص من عندها وذلك بقرارات إدارية فتملك الحق أيضاً بسحب تلك التراخيص أو القرارات، واشترط القضاء في رأيه ان

[1]– المقابلة، محمود قاسم محمد (2004) سحب القرارات الإدارية، رسالة ماجستير، الخرطوم، جامعة النيلين، ص29.

[2]– ليلة، محمد كامل (1973) الرقابة على أعمال الإدارة، دار الفكر العربي، ص 156.

[3]– قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم (40) فصل بتاريخ 1976/6/29–اشار اليه الدكتور هاني علي الطهراوي (2004) قواعد وآثار سحب القرار الإداري، مصدر سبق ذكره، ص98.

السحب لكي يكون مشروعاً يقتضي بان تكون الظروف التي صدرت فيها تلك القرارات قد تغيّرت؛ وذلك ان مقتضيات المصلحة العامة هي من تبرر حجية السحب أو مشروعية السحب، وان في حالة خروج السحب عن ذلك فيعتبر تعسفاً من قبل الإدارة في أستعمال السلطة فيتوجب إلغاء القرار الساحب.(1)

فقد إنتهى الفقه الإداري إلى ان التراخيص الممنوحة للأفراد هي قرارات إدارية تصدر عن السلطة العامة، وبالتالي تخضع هذه القرارات لذات الشروط التي تخضع لها القرارات الإدارية العامة سواء بالإلغاء أو السحب أو الإنتهاء وذلك لابد من استقرارها وثباتهااللازم، وان معيار المصلحة العامة محدد في هذه الحالة بوجوب حماية النظام العام وتحقيق الخدمات العامة مثل خدمات الماء وكذلك الكهرباء, وعلى القضاء ان يراقب هذا المعيار ويلغي قرار السحب في حالة انطوائة على انحراف باستعمال السلطة، لذلك فإن التراخيص السليمة لايمكن سحبها إلّا في حالات نادرة مثل عدم تنفيذ الشروط الواردة في التراخيص أو حفظ منفعه عامه.(2)

## المطلب الثاني

## سحب القرار الإداري التنظيمي المشروع

بالنسبة لهذا النوع من القرارات تتضمن قواعد عامة مجردة تسري على جميع الاشخاص الذين يتبوؤا المراكز القانونية والمتوافرة فيهم شروط هذه القاعدة وأن هذه القرارات تشترك مع القوانين من الناحية الموضوعية، ولكنها تختلف معها من الناحية الشكلية، وذلك كونها لم تصدر من السلطة التشريعية على ان هذه القرارات في حالة إصدارها متفقه مع أحكام الدستور والقوانين النافذة كما تقع

---

1- الجرف، طعيمة، 1963-1964، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 389.

2- الحسيني، علاء ابراهيم (2014) حماية الحقوق المكتسبة في مواجهة سلطة الإدارة بسحب قراراتها الإدارية، مصدر سابق ص78.

وحسب التدرج القانوني بعد الدستور والقانون العادي ويكون القانون اقوى منها كقاعدة عامه فيشترط في القرارات التنظيمية ان لاتخالف تلك القوانين والأنظمة.[(1)]

ولما كانت القرارات التنظيمة تتضمن قواعد عامه موضوعيه ومجردة فإنها من الناحية الموضوعيه تستوي مع القانون، فالقرار التنظيمي: هو عمل يقرر قاعدة وبعض الفقهاء قاموا بتسميتها (بالتشريع الفرعي) ولا يمكن إغفال الفروقات ما بين القرارات التنظيمية والقانون لأن القانون يصدر عن الهيئة التشريعية، بينما القرارا التنظيمي يصدر عن جهه أو سلطة إدارية كما ان القرارات التنظيمية تخضع كما يخضع اي قرار إداري لجهة القضاء، اما ما يخص القانون فلا يمكن الطعن به أمام القضاء وعلى هذا الأساس فلا يجوز للإدارة ان تخالف القانون عند إصدارها القرارات سواء كانت فردية ام تنظيمية.[(2)]

إذ ان العالم الآن يتقاسمه نظامان من حيث توزيع الاختصاص الإداري ويتمثل ما بين القانون والأنظمة، حيث يكون القانون هو صاحب الاختصاص العام في تنظيم مختلف الموضوعات التي يترأى له تنظيمها، وان الأنظمة ربما يقتصر مجالها على المسائل التي يعهد بها إليها القانون.[(3)] وللقرارات التنظيمية عدة انواع سنذكرها قبل التطرق لأآراء الفقه الإداري فيما يخص القرارات التنظيمية وعلى النحو الأتي:

---

[1]– الظاهر، خالد خليل (1997) القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، ص195.

[2]– العدوان، رائد محمد يوسف (2013) نفاذ القرارات الإدارية بحق الإفراد دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الاوسط، ص 28.

[3]– الحلو، ماجد راغب (1994) القانون الإداري، مرجع سبق ذكرة، ص 525.

1- **الأنظمــة التنفيذيــة:** وهـي "التـي تصـدرها الإدارة مـن اجـل وضـع القوانين التـي اقرتهـا السـلطة التشريعية موضع التطبيق، فهي تتضمن القواعد التفصيليه اللازمه لتسهيل تنفيذ القانون وهي تخضع تماما للقانون وتتقيد به وتتبعه، فلا تملك ان تعدل فيه أو تضيف إليه أو تعطل تنفيذه".[1]

2- **انظمـة الضـبط الإداري:** وهي"تلك الأنظمـة التـي تصـدرها الإدارة بقصـد المحافظـة علـى النظـام العـام بعناصـره المختلفـه, الأمـن العـام, الصـحه العامـة والسـكينه العامـة, ولهـا مهمـه بالغـة الأهميـه لتعلقهـا مباشـره بحيـاة الأفـراد والتقيـد بحريـاتهم لإنهـا تتضـمن اوامـر ونـواهي وتوقـع العقوبـات علـى مخالفيها , مثل انظمة المرور وحماية الأغذيه والمشروبات والمحال العامة".[2]

3- **الأنظمــة التنظيميــة المســتقلة:** هي"تلـك الأنظمـة التي تصـدر لتنظيم المرافق الإداريـة العامـة, وعادةً ما لايثير بحق السلطه التنفيذيه في إصدار هذا النوع من الأنظمـة الخلاف, نظراً لأن تشغيل المرافق العامة يعتبر من المهام الرئيسية, كما ان اثر هذه الأنظمة على حقوق وحريات الأفراد عادة مالايكون اثر مباشر وان هذا النوع من الأنظمة تعتبر أنظمة مستقلة اي لاتستند الهيئه التنفيذيه في إصدارها على قانون".[3]

4- **أنظمــة الضــروره:** وهـي "الأنظمـة التـي تصـدرها السـلطه التنفيذيـه فـي غيبـة البرلمـان لمواجهـة ضروف استثنائية عاجلة تهدد أمن الدولة وسلامتها.[4] فتملك السلطة التنفيذية من خلالها ان تنظيم

---

[1]- الجبوري، نجيب خلف احمد (2014) القانون الإداري، ط 1، السليمانية، يادكار لبيع ونشر الكتب القانونية، ص 277.

[2]- راضي، مازن ليلو (2010) القانون الإداري، مرجع سابق، ص 220.

[3]- الحلو، ماجد راغب (1996) القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ص 529 .

[4]- انظر المواد (94) و (95) من الدستور الأردني الجديد وتعديلاته لسنة 2011.

امور ينظمها القانون اصلاً، ويجب عرض هذه الأنظمة على البرلمان في اول اجتماع له بعد عطلته او تكون بعد حله من اجل اقرارها او تعديلها او الغائها وذلك حسب مقتضى الحال".[1]

5- **الأنظمة التفويضية:** "وهي الأنظمة التي تصدر من السلطة التنفيذية بناء على تفويض من السلطة التشريعية لتنظيم بعض المسائل الداخلة في نطاق التشريع، وتعد هذه الأنظمة مظهراً من مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث تساهم بموجبها السلطة التنفيذية بوظيفة التشريع وهذه اخطر انواع الأنظمة ويكون لها قوة القانون سواء صدرت في غيبة البرلمان ام في حالة انعقادة.".[2]

اما موقف الفقه والقضاء الإداريين من السحب بالنسبة للقرارات التنظيمية المشروعة من المسلم به ان القرارات التنظيمية يمكن إلغائها في أي وقت لأنها تضع قواعد عامة ومجردة وكما بينا آنفاً، وان لجهة الإدارة ان تلغي القرارات التنظيمية ليس فقط لتعارضها مع القانون بل حتى ان خالفت الملاءمة ومادامت الانظمة تصدر لتسري على المستقبل فان ايقاف نفاذها وسريانها يكون ايضاً في المستقبل تأسيسا على ان الأنظمة سليمة ولا يشوبها عيب من العيوب، بل انها صدرت مشروعة.[3]

وقضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها" بأن للإدارة الولاية الكاملة في سحب قراراتها التنظيمية الباطلة في أي وقت وهذا السحب يرجع باثر رجعي إلى تاريخ صدور تلك القرارات"

[1] – جمال الدين، سامي (2003) لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشئاة المعارف، الاسكندرية، ص191.

[2]– الجبوري، نجيب خلف احمد (2014) القانون الإداري ، مصدر سابق، ص278

[3]– بسيوني،عبد الغني ( 2003) القانون الإداري، مرجع سابق، ص522.

الاّ ان الفقه الإداري انتقد ما جاءه به المحكمة وقال ان قضاء المجلس شبه مستقر على جواز سحب القرارات التنظيمية وهو في اطلاقة السابق لم يبين أحكام هذه السحب ولا حدوده ولا ما إذا كان يشمل القرارات التنظيمية السليمة أو المعيبة.(1)

وقد ذهب الفقه الإداري المصري بهذا الشأن الى القول" استحالة سحب اللوائح السليمة أي يمنع إلغائها باثر رجعي، ويكون حق الإدارة في تعديل اللوائح السليمة وإلغائها واستبدالها مقصورا بالنسبة للمستقبل لا إلى الماضي وان هذه القاعدة تنطبق في شان القرارات التنظيمية المعيبه التي لاتولد حقوق ومزايا أو تقتصر على انشاء مراكز عامة مجردة تهدف بها الإدارة إلى إعادة تنظيم اوجه نشاطاتها المختلفة.(2)

وفي هذا الشأن وتحديداً فيما يخص سحب القرارات التنظيمية جاء موقف القضاء الأردني المتمثل في محكمة العدل العليا السابقة بمنح الإدارة حق تعديل وإلغاء أو استبدال قراراتها التنظيمية وفي كل وقت حسبما تقتضيه المصلحة العامة دون ان يكون في تصرفها بهذه الحالة محلاً للطعن من قبل الأفراد، وعندما يكتسب الفرد مركزاً او اوضاعاً قانونية جراء تنفيذ أو تطبيق قواعد تنظيمية معينه فانه لا يجوز المساس به في ظل قواعد تنظيمية جديدة إلّا بقانون ينص صراحةً على نفاذها بأثر رجعي، وذلك لان الأوضاع التنظيمية التي تنشأها القوانين لا تعدو أن تكون اوضاعاً ومراكزاً مؤقتة وقابلة للتغيير والتعديل في كل وقت حسب متطلبات الصالح العام، وبالتالي ليس من حق الفرد الذي لم يكتسب مركزا ذاتياً في ظل تنظيم جديد أن يتمسك بالتنظيم القديم.(3) وفي حكماً لها

---

[1] – عبد الحميد، حسني درويش (1981) نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، مرجع سابق، ص331.

[2] – الطماوي، محمد سليمان (1976) النظرية العامة للقرارات الإدارية، مصدر سابق، ص668.

[3] – ابو العثم، فهد عبد الكريم (2011) القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، ط1، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 539.

قضت (استقر الفقه والقضاء الإداري على إن للإدارة سحب القرارات التنظيمية العامة سواء بالإلغاء أو التعديل في أي وقت حسبما تقتضيه المصلحة العامة ).[1] وفيما يخص الفقه الإداري الأردني فيرى جانباً منه بان القرارات التنظيمية لا يجوز سحبها لأنها تضع قواعد عامة ومجردة تطبق على الوقائع اللاحقة على صدورها فقط.[2] وذهب آخرون إلى إن عدم جواز سحب الأنظمة لا ينفي حق الجهة الإدارية في إلغاءها أو تعديلها بالنسبة للمستقبل وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة، لان مثل هذا الاجراء لا يتعارض مع مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، لان اثر ذلك ينسحب الى الماضي وبالتالي لن يمس الحقوق المكتسبة والأوضاع القانونية.[3]

اما موقف القضاء العراقي من سحب القرارات التنظيمية جاء بعدة أحكام التي صدرت عن القضاء ومن ابرز هذه الأحكام موقف ديوان التدوين القانوني وجاء فيه" إن الترقيات والمراتب العلمية التي توفرت شروطها تحت ظل قانون جامعة بغداد(الملغي) وتقررت لأصحابها وفقاً للأصول، تبقى معتبرة ويتمتع بها أصحابها كل حسب مرتبته التي رقى إليها باعتبارها من حقوقهم المكتسبة بالرغم من نفاذ قانون التعليم العالي والبحث العلمي".[4] وذهب مجلس الأنضباط العام في احدى احكامه قائلاً" إن إلغاء القرارات التنظيمية لا يعني سحبها وبالتالي تمس الحقوق المكتسبة".[5] يفهم من القرارين اعلاه ان القضاء لم يمنح الإدارة الحق في سحب القرارات التنظيمية طالما صدرت بصوره سليمة.

---

[1]- الطهراوي، هاني علي (2004) قواعد وأثار سحب القرار الإداري، مصدر سابق، ص 107.

[2]- العبادي، محمد الرصيفان (2014) المبادئ العامة للقرار الإداري، ط1، عمان، دار وائل للنشر، ص 297.

[3]- الطهراوي، هاني علي (2004) قواعد واثار سحب القرار الإداري، مصدر سابق، ص 109.

[4]- قرار ديوان التدوين القانوني، أشار اليه صالح، معمر مهدي (2001) مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية الحقوق، ص 171 .

[5]- قرار مجلس الانضباط العام، رقم (11/323) بتاريخ 1981/7/11، قرار غير منشور.

وعن موقف القوانين العراقية بهذا الشأن وتحديداً فيما يخص مدة الطعن فإن اغلب التشريعات مثل قانون الخدمة المدنية رقم (24- لسنة 1960) قد حددت مدة الطعن في الفقرة (3) من المادة(59)التي نصت على(لاتسمع الدعوى التي تقام على الحكومة بعد ثلاثين يوما من تاريخ تبليغ الموظف أو المستخدم بالأمر المعترض علية إذا كان داخل العراق وستين يوما إذا كان خارجة) ومن خلال الاطلاع على بعض التشريعات والقرارات الإدارية نجد ان هناك احكام قيدت وحدت من حرية الإدارة في سحب قراراتها الإدارية إلاّ إنها لايمكن ان تكون السند الأساسي التي تستند عليه، فإن ما ترنو إلية المدة القانونية تبدو مختلفة باختلاف طبيعة المواضيع التي يعالجها التشريع المقرر علماً ان هذه التشريعات تعتبر المواعيد الخاصه بالطعن من النظام العام التي يمكن اثارتها في كل وقت وبفواتها يعتبر القرار حصينا من السحب.[1]

وكما اسلفنا سابقا ان سحب القرار هو اعتباره كأن لم يكن اطلاقا لأن اثار القرار تسقط ليس فقط للمستقبل وانما للماضي ايضاً، حيث لايعتبر هذه القرار انتج اثار قانونية فاصله ويترتب على سحب القرار التنظيمي إنهائه من النظام القانوني كلياً ويتوجب على الإدارة التزامها بسد الفراغ الذي سببه قرار السحب.[2] ومن الآثار المترتبة على عملية السحب الإداري هو إعادة الحال إلى ماكان علية قبل صدور قرار السحب وهذا يعد من الاثار البناءة المترتبة على صدور السحب، وان السحب قد يؤدي الى إعدام ومحو القرار باثر رجعي، وكذلك يتطلب بالضرورة تدخل الإدارة لتنفيذ القرار الساحب وذلك بإعادة الحال إلى ماكان عليه قبل صدور القرار الملغي فمهما كانت الفتره مابين القرار الملغي وصدور قرار السحب فلا يجب ان يضار اصحاب الشان من اجراءات التقاضي

---

1- حمد، عادل عمران (2013) انتهاء القرار الإداري بارادة الإدارة المنفردة، مصدر سابق، ص64.

2 جيزة، عبد المنعم عبد العظيم (1971) اثار حكم الإلغاء دراسة مقارنة ، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص341.

البطيئة أو طول مدة السحب.[1] ويعتبر وضع نهاية للقرارات التنظيمية من واجبات الجهة أو السلطة الإدارية لكي تتلائم مع المستجدات والتطورات الإدارية المستمرة، فإلغاء أو تعديل أو سحب القرار جائز في كل وقت على ان يحقق ذلك الصالح العام، اما بالنسبة الى أثر تغير الظروف على شريعة القرارات الإدارية التنظيمية، فإن تغير الظروف القانونية قد يؤدي إلى صيرورة القرارات الإدارية التنظيمية الغير متفقه وملاءمه مع الواقع العملي.[2] والقانوني الحديث، وبالتالي يجب على الإدارة ان تستعمل سلطاتها الإدارية حتى تكون قراراتها متفقه مع القوانين والتشريعات الجديده, وبذالك يتوجب إلغاء القرار وليس سحب القرار اي القرارات ذات الصيغه العامة؛ وذالك لأنها صدرت بالأستناد إلى نصوص وضوابط قانونية تم الغائها ثم فقدت هذه القرارات أساسها القانوني الذي استندت عليه، وبلتالي يجب ان يكون إلغاء هذه القرارات تلقائياً, ودون الحاجه إلى التدخل الإداري من قبل الإدارة, وخصوصاً إذا لم يجيز القانون على جواز العمل بالقرارات السابقة, لحين قيام السلطة الإدارية بتغييرها بقرار جديد يتلاءم مع التشريع الجديد.[3]

إلاّ أن الباحث يرى مما تقدم ذكره بأن ميعاد الإلغاء يعتبر قيد على السلطة الإدارية فيما يخص سحب لوائحها الغير مشروعة الفردية، ولم يمتد تطبيقها إلى الأنظمة أو اللوائح غير المشروعة فإن جهة الإدارة تملك حق إلغائها في أي وقت وبالنسبة للمستقبل ان يتم إلغائها من تاريخ صدور الإلغاء، ونرى ايضاً امكانية سحب القرارات التنظيمية أو تعديلها في حالة عدم ترتبها حقوقاً مكتسبة لأحد، وهذا لا يخرق مبدأ المشروعية وكذلك لم ولن يمس حقوق الأفراد.

---

[1]- عبد الحميد، حسني درويش (1981) نهاية القرار الإداري عن طريق غير القضاء، مرجع سابق سابق، ص492.

[2]- مصطفى، حامد (1968) مبادئ القانون الإداري العراقي، الاهلية للطبع والنشر، ص299.

[3]- الكبيسي، رحيم سليمان (2000) حرية الإدارة في سحب قراراتها، مصدر سابق، ص 289 ومابعدها.

## المبحث الثاني

## سحب القرارات الإدارية غير المشروعة

وضحنا فيما سبق وتحديداً في المبحث السابق من هذا الفصل كيفية سحب القرارات المسحوبة بشقيها القرارات الإدارية الفردية والقرارات الإدارية التنظيمية وسيدور بحثنا في فحوى هذا المبحث عن إلية سحب القرارات الإدارية غير المشروعة، وعلى خلاف القاعدة التي أشرنا اليها فيما يتعلق بسحب القرارات الإدارية المشروعة إذ يجوز للإدارة ليس فقط إلغاء القرارات الغير المشروعة بالنسبة للمستقبل، بل سحبها ايضا باثر رجعي بالنسبة للماضي ومبرر هذه القاعدة إعتبارين يتمثل **الإعتبار الاول:-** فيما يتعلق بالقرارا الباطل فما دام وقع باطلا عند صدورة ففي هذه الحالة يكون معدوم الاثر ولا يمكن ان يرتب حقوقا لأحد، اما **الإعتبار الثاني:** انه مادام القرار غير مشروع ومعرضا لإلغائه عن طريق حكم قضائي، فيتوجب مبادرة الإدارة ومن تلقاء نفسها وفق رقابتها الذاتيه ان تلغي القرار دون تعرضها لصدور حكم قضائي بالإلغاء، وهذه خير وسيله لها وذلك لمقتضيات المصلحة العامة.[1]

ويعتبر سحب القرار الإداري غير المشروع هو جزاء لعدم مشروعيته وتملك الإدارة بان تفعل ما يمكن ان يفعله قاضي الإلغاء في حالة الطعن بالقرار غير المشروع والمعروض أمامه، وان الأصل انه يحق للإدارة بمقتضا سلطاتها وحرياتها ان تصحح الأخطاء والمخالفات القانونية التي ترتبت على القرار الذي إصدرته كما ان القرار غير المشروع لايولد حقوقا خلال مدة الطعن القضائي إلّا ان دواعي الاستقرار تقتضي في حالة صدور قرار فردي غير مشروع فإن هذ القرار قد يتحصن عقب

---

[1]- شحاته، توفيق (1954) مبادئ القانون الإداري، الجزء الاول، ط 1، دار النشر للجامعات المصرية، ص698.

فترة زمنية معينة ويخضع للأحكام العامة للقرارات الإدارية المشروعة، وان المدة القضائية المحددة لهذه الحالة هي مدة إلغاء القرارات الإدارية المعيبة وهي ستون يوما من تاريخ العلم بها.[1]

وسينطوي هذا المبحث في ما يتعلق سحب القرار الإداري غير المشروع وذلك في مطلبين: **المطلب الاول:** فيما يتعلق بسحب القرار الإداري الفردي غير المشروع وسيقتصر **المطلبالثاني:** على سحب القرار الإداري التنظيمي غير المشروع.

## المطلب الاول

## سحب القرار الإداري الفردي غير المشروع

ارسى القضاء الإداري على قاعدة مستقرة تتمثل بأن القرار الإداري الذي يتحصن هو ذلك القرار الذي يصدر متفقا وأحكام القانون ومطابقا له وفي حدود السلطة التقديرية للإدارة وينشئ حقوقا ومزايا بصفة أساسية لمن تقررت له اما القرار المخالف للقانون وغير مشروع فلا يرتب حقوقاً ومزايا لأحد حيث ان إذا وقع باطلاًو شابة العيب القانوني منذ صدورة فإنه يكون مهدداً وعرضةً للإلغاء القضائي ولا يسلم من الناحية القانونية.[2]

ويختلف الحال في سحب القرارات الإدارية بين التي يترتب عليها حقوق مكتسبة لاطرافها والقرارات التي لاتنشئ حقوقا مكتسبة لأحد، وان القرارات غير المشروعة التي لاتولد حقوقا ومراكز قانونية للأفراد، يجوز سحبها خلال المدة القضائية لسحب وحتى بعد انقضاء تلك المدة، وفيما يتعلق بالقرارات التي يترتب عليها حقوقا مكتسبة لاصحابها فلا يمكن سحبها ويقتصر سحبها خلال المدة القانونية المحددة لعملية السحب اي خلال فترة الطعن القانوني، وان الأصل ان يتم السحب للقرار

---

1- الطماوي، سليمان (1976) النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 543.

2- الزعبي، خالد سمارة، القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص227.

غير المشروع من الجهة الإدارية التي إصدرتة وبنفس الاداة المستخدمة لاجراءات الإصدار، فالسلطة الرئاسية: تملك سحب القرارات الإدارية الصادرة عن مرؤوسيها لانها تملك سلطة التعقيب والمتابعة على قرارات مرؤوسيها ومثال ذلك كان يصدر قرار غير مشروع من امين عام الوزارة في حدود اختصاصه، فيجوز للوزير سحب هذا القرار بموجب سلطتة الرئاسية المقررة له قانونا.[(1)]

ولابد من الأشارة إلى ان في حالة عدم إلغاء القرار المعيب قضائيا أو ان يتم سحبه من قبل مصدرة فإن باب الطعن ستغلق أمام الإدارة وأمام الأفراد ايضاً، وبهذا قد يكتسب القرار الغير مشروع حصانة من اي إلغاء أو سحب او تعديل وتنطبق عليه أحكام القرار المشروع ويعتبر مصدرا للحقوق بغية الحفاظ على المراكز والحقوق القانونية واستقرار المعاملات ايضاً.[(2)]

ويرنو الربط بين حق الإدارة في سحب قراراتها الغير مشروعة (المعيبة) كجزاء لعدم مشروعيتها وامكانية إلغائها عن طريق القضاء يدور حول قاعدة أساسية ومهمة: وضع الفترة التي يمكن للإدارة فيها ان تسحب قراراتها غير المشروعة، هي ذات المدة التي يجوز الطعن خلالها بالقرار المعيب امام القضاء وهي غالبا ماتكون شهرين في اغلب الأنظمة القانونية الإدارية ففي حالة الطعن من ذوي الشأن فان للإدارة الحق بسحب القرار في لحظة تسبق إصدار الحكم في الطعن فإذا كانت القاعدة هي تحديد الفتره التي يمكن للإدارة الحق من خلالها سحب قراراتها غير المشروعة بمدة الطعن به فإن القضاء الإداري اباح في حالات معينه سحب القرار غير المشروع دون التقيّد بالمدة المذكورة وهي الشهرين أو الستون يوما.[(3)]

---

[1]كنعان، نواف (2001) القانون الإداري، مرجع سابق، ص307.

[2]– كرم، علي غازي (2010) القانون الإداري، مرجع سابق، 234.

[3]حمد، عادل عمران (2013) انتهاء القرار الإداري بارادة الإدارة، مصدرسابق ، ص 67.

وقبل الخوض واستعراض أرآء الفقه والقضاء الإداريين بالنسبة لما يخص سحب القرارات غير المشروعة، يتعين علينا معرفة مسألة معينة إلّا وهي متى يكون القرار الإداري غير مشروع؟

فالقرار الإداري غير المشروع هو ذلك القرار المعيب بعيب من عيوب التي يترتب عليها الحكم بإلغائه عن طريق القضاء، وهذه العيوب تتمثل بعيب الشكل والاختصاص وعيب مخالفة القانون وعيب الانحراف بالسلطة وكذلك عيب السبب.[1]

ويمكن الطعن بالقرار إذا شابه احد هذه العيوب والمعروفة باوجه الطعن ويمكن التخلص من القرار المعيب في حالة ان تقوم الإدارة بسحب القرار أو تعديلة عندما يصاب بعيب من عيوب الغير مشروعة وذلك حسب رقابته الذاتية بما يأتلف وأحكام القانون، أو بتضلم من قبل صاحب الشأن يقدم الى الجهة الإدارية وكذلك في حالة استنفاذ طرق الطعن امام من اصابه القرار فله الحق باللجوء إلى القضاء والاعتراض بالإلغاء الذي صدر ضده والمطالبة بإلغاء القرار المعيب، وان هذا النوع من القرارات المعدومه لاتملك سندا قانونيا مما يؤدي إلى اخراجه من دائرة القرارات الإدارية المحصنه كما يجوز للإدارة سحبها في أي وقت ودون التقيد بالمدة القانونية.[2]

ويكون القرار الإداري معدوماً عندما يبلغ العيب فيه حداً جسيماً ولا يلتزم الأفراد بأحترامه والالتزام به وحالات الانعدام للقرار الإداري ستدرج على النحو الاتي:-

**اولا:-** صدور القرار الإداري من فرد عادي لاصله له بالإدارة العامة.

**ثانيا:-**إعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية.

**ثالثا:-**إعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة القضائية.[3]

---

[1]- الطماوي، سليمان (1976) النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص663.

[2]- كرم، علي غازي (2010) القانون الإداري، مرجع سابق، ص234.

[3]- القبيلات، حمدي (2011) الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص338.

**رابعا:**- صدور القرار الإداري من موظف غير مختص اصلاً بإصدار القرارات الإدارية.

**خامسا:**-إعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية لاتمت لها بصله.

**سادسا :**-إعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية اعلى منها أو موازيه لها بالاختصاص.[1]

وبهذا الخصوص فقد قضت محكمة العدل العليا السابقة قائلة" القرار المنعدم هو الذي يصدر عن فردا عاديا ليس له اي صفه عامة أو من سلطة إدارية في موضوع من اختصاص السلطتين التشريعية أو القضائية أو يصدر عن سلطة إدارية إعتداء على اختصاص سلطة إدارية اخرى لاعلاقة له به كصدور قرار من وزير يتعلق بوزارة اخرى أو إعتداء موظف على اختصاص مجلس يملك وحدة إصدار القرار الإدراري.[2]

اما فيما يخص القرارات الباطلة: فيذهب فقهاء القانون الإداري بقولهم ان القرار الذي لايخرج عن مبدأ المشروعية وبلغت فيه مخالفته حداً بسيطاً من المخالفات فيعتبر باطلاً وان جزاء عدم مشروعية القرار الإداري يتمثل اما في انعدام القرار الإداري أو في بطلانة.[3]

اما في العراق وفيما يخص القرارات المنعدمة فقد جاء بأحد قرارات مجلس الأنضباط العام الذي يضمن تطبيقا للنظرية المذكورة وجاء فية" وحيث ان امين بغداد لم يكن من هيئة الوزراء فإنه لايملك كما لايملك تخويلها ويكون الأمر إداري بفصل الموظف قد وقع بناءً على توهم الموظف الإداري بأنه يملك هذه السلطة وحيث لا اختصاص إلّا بنص فيكون حكمه حكم الغاصب لهذه السلطة مما

---

1- السويسي، فاطمة (2004) المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص320.

2- قرار محكمة العدل العليا، رقم(125- 1996) فصل بتاريخ 1996/7/30، العدد 7، من مجلة نقابة المحامين ، لسنة 1997، ص 1088.

3- منصور، شاب توما (1976) القانون الإداري، مرجع سابق، ص440.

يجعل القرار الصادر فيه محل الطعن من القرارات المعدومة من حيث الاثر القانوني ولايخضع لمدة الطعن المقررة قانونا".[1]

كما يرى الفقه الإداري العراقي بأن القرار المعدوم هو ذلك القرار الذي بلغت فيه اللامشروعية حداً جسيماً تجردة من كيانه القانوني، فذهب القضاء والفقه ايضاً بعدم حماية هذا النوع من القرارات واعطاء الحرية الكاملة للإدارة العامة في سحب مثل هذه قرارات وفي كل وقت ومتى تشاء ذلك، وان الأفراد لايلتزمون باطاعة مايرتبه القرار المعدوم وذلك على العكس من القرار الإداري الباطل حيث يعتبر صحيحا منتجا لاثاره ما لم يلغى.[2]

بلا شك ان من واجب الإدارة ان تقوم بمعالجة الخطأ التي ارتكبته عند إصدارها لقراراتها الغير مشروعة فيتوجب عليها سحبها كجزاء لعدم مشروعيتها كما ان المدة التي يحق للإدارة بعملية سحب القرارات غير المشروعة هي نفس المدة المحددة التي يجوز فيها الطعن بالقرارأمام القضاء وان الإدارة تملك الحق في سحب القرار في اي وقت يسبق إصدار الحكم في الطعن.[3]

وحتى يمكن الاعتراض أو الطعن على القرارات التي تصدرها الإدارة توجد هناك وسائل قانونية محددة، تبدء من تاريخها موعد الطعن وتقتصر هذه المسائل على ما يلي:

1- **النشر:** وهي الوسيلة التي حددها القانون وبموجبها يتم نشر القرار الإداري في الجريدة الرسمية مثل لسق القرارات الخاصه بالطلبه في لوحات الإعلانات، وعليه لايعتد مثلا في النشر في الصحف اليومية فهي لاتصلح لعلم اصحاب الشأن بالقرار الإداري، ويجب ان يشمل نشر القرار الإداري

---

[1]- حمد، عادل عمران (2013) انتهاء القرار الإداري بارادة الإدارة، مصدر سابق، ص71.

[2]- الديلمي، محمد عبدالله حمود (2001) تحول القرار الإداري، ط 1، دار الثقافه للنشر والتوزيع، عمان، ص 152. وأشار إليه ايضا مهنا، محمد فؤاد (1967) القانون الإداري العربي، مرجع سابق،ص 1067.

[3]- الجبوري (1989) ماهر صالح علاوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص239.

القرار باكمله فإذا إرادت الإدارة اختصار القرار والأكتفاء في نشر ملخص له ففي هذه الحالة يجب ان يحتوي الملخص على كافة عناصر القرار الإداري.[1]

2- **الاعلان** :- يقصد بالاعلان هو تبليغ صاحب الشأن واخطاره بالقرار الإداري، والإدارة لاتلتزم بظوابط معينه في الاعلان ولكنه يجب ان يحتوي على مضمون القرار الإداري كاملا ليتلقاه صاحب الشأن، فقد يكون عن طريق محضر أو عن طريق موظف إداري اخر وقد يكون اما بأصل القرار او بصوره منه وأهم ما موجود في القرار يتمثل بالمقومات الأساسية له كي يتسنى لصاحب الشأن بيان موقفه وحقيقة مركزه في القرار الصادر، وعلى الجهة المصدرة للقرار يجب عليها توضيح مضمون وفحوى القرار بصورة محددة، وعليها ذكر اسباب القرار في حالة المس المباشر للمخاطبين بالقرار أو عندما يكون التسبيب واجب على الإدارة.[2]

3- **العلم اليقيني( الشخصي)**:- يعتبر العلم الشخصي بمثابة التبليغ بالقرار الإداري، ومن تاريخ العلم اليقيني يبداء سريان ميعاد الطعن، وان الاصل في القرارات الفردية لبدء نفاذها هو تبليغها شخصيا إلّا ان هذه القاعدة ليست مطلقة، فبالنسبة للقرارات الفردية فقد اقر القضاء امكانية اللجوء الى النشر بدل التبليغ وهذا يتمثل في حالة وجود إعداد كبيرة من المخاطبين بالقرار او طائفة غير معروفة لدى الإدارة.[3]

اما بالنسبة لأآراء الفقه والقضاء حول سحب القرارات الإدارية الفردية الغير مشروعة فقد استقر القضاء الفرنسي على ان القرار المخالف لوجه القانون يجوز سحبة من قبل الجهة او السلطة

[1]- كنعان، نواف، القانون الإداري الأردني، مرجع سابق ، ص225.

[2]- عبد الوهاب، محمد رفعت (2000) القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية، ص 519.

[3]- القبيلات، حمدي (2011) الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص276.

الإداريـة المصـدرة لـه، وذلـك خـلال مـدة الطعـن القضـائي، كمـا اخـذ الفقـه المصـري ايضـاً بـنفس القاعدة.[1]

وفي تأصيل هذه القاعدة فذهب الفقه الى القول"ان القرار الإداري السليم لايمكن سحبة تاسيسا على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، وذلك ان القرار الساحب فيما لو ابيح له سحب القرارات الإدارية السليمة سيكون رجعيا من حيث إعدامة لأثار القرار المسحوب من تاريخ صدور هذا القرار الأخير".[2]

ويرى البعض ان القرارات الإدارية هي بطبيعتها قابلة للإلغاء والسحب باستثناء حالتين تتمثل **اولهما:** إذا حرم التشريع إلغاءها وجاءت **الثانية:** إذا كان الإلغاء يتعارض مع المراكز القانونية التي يجب حمايتها، طبقا للقواعد العامه التي يقررها القضاء الإداري كما اضاف الفقه الإداري ان الإدارة تملك سحب القرارات التي لم يترتب عليها حق مشروع لاي سبب كان، سليمه كانت ام معيبه ودون تقيد بالميعاد القضائي، ويرى ان سحب القرار غير المشروع لايخرج عن كونه مجرد تطبيق سحب القرارات التي لاينشأ عنها حقوقا للأفراد فمن الطبيعي ان القرارات غير المشروعة لايمكن ان تولد حقوقا مشروعة وهذا الراي يخالف المنطق وما إنتهى إليه القضاء المصري والفرنسي، وقضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها القائل" ان الترقيات التي تتم بناءً على القواعد التي تضمنها قرارات الرسوب الوظيفي، هي ترقيات تتم بقرار من السطلة المختص تترخص فيها بسلطتها التقديريه، وفقا للقواعد المقرره قانونا في هذا الشان، وبالتالي فانها تتحصن بفوات مواعيد السحب والإلغاء".[3]

---

[1]- شحاته، توفيق (1954) مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص698.

[2]- الطماوي، سليمان (2012) مرجع سابق، ص659.

[3]- عبد الحميد، حسني درويش (1981) انهاء القرار الإداري عن غير طريق القضاء، مرجع سابق، ص319.

اما عن موقف القضاء والفقة الأردني فيما يتعلق بسحب القرارات الفردية غير المشروعة فقد ارسى القضاء على اباحة ومنح الإدارة حق سحب قراراتها الغير مشروعة والتي لم تنشأ حقوقا مكتسبة للغير وفي أي وقت، ولكن قيد الإدارة بعدم جواز سحب القرارات الغير مشروعة التي انشأت حقوقاً للأفراد إلّا خلال المدة القضائية المحددة قانوناً وهذا ما اكدة الفقه ايضاً.[1]

وبهذا الشأن قضت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة"وان كان لايجوز سحب القرار الإداري المخالف للقانون إلّا في اثناء مدة الطعن وهي ستون يوما من تاريخ صدورة، إلّا ان سريان هذه المدة يتوقف في حالة الطعن بهذا القرار، وحيث ان المستدعى ضدهم قد طعنوا بقرار مجلس الوزراء ببيع المستدعيين قطعة الارض في مدة الطعن وحيث انه في اثناء رؤية دعوى الطعن وجد المستدعي ضده مجلس الوزراء ان قراره المطعون فيه قد صدر بالأستناد الى اجراءات غير قانونية فقرر سحبه قبل ان يصدر قرار من المحكمة بإلغائه فإن سحب القرار على هذه الصوره يكون قد تم في المدة القانونية".[2]

وفي حكم اخر لذات المحكمة قالت"لايجوز للإدارة سحب القرار الإداري المخالف للقانون إلّا إذا جرى السحب خلال مدة الطعن بالإلغاء، فقرار السحب الصادر بعد انقضاء مدة الطعن يكون مخالفا للقانون".[3]

ويتحصن القرار غير المشروع ويعامل معاملة القرارات السليمة إذا انقضى ميعاد الطعن القضائي وهذا جاء على ضوء قرار لمحكمة العدل العليا القاضي بـ" ان القرار الإداري بعد ان يصدر وتنقضي مدة الطعن فيه، لايجوز سحبه حتى ولو كان مخالفا للقانون.... وعليه وحيث ان وزير

---

1– النوايسه، احمد محمد فارس (2009) مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص104.

2– قرار محكمة العدل العليا، فصل بتاريخ (1974/4/16) مجلة نقابة المحامين 1974/ ص804.

3– قرار محكمة العدل العليا ، رقم (71/49) مجلة نقابة المحامين، العدد 1 ، لسنة 1972 ، ص123.

العدلية كان قد إصدر قرارا بتاريخ 1965/5/5 باحالة المستدعي إلى المجلس التاديبي، فإن قراره المطعون فيه الصادر بتاريخ 1965/10/11 باحالة المستدعي إلى المجلس التاديبي، هو قرار مخالف للقانون" وإذا لم يطعن بالقرار من قبل المستدعي خلال الميعاد القانوني فيكون القرار قد اكتسب الدرجة القطعية وإعتبر حصيناً من الإلغاء أو السحب.[1]

ويفهم مما سبق ان القرارات الإدارية الفردية الغير مشروعة يمكن سحبها اثناء مدة الطعن وهي التي حددها المشرع بـ( ستون يوماً) وفي حال عدم الاطعان من ذوي الشأن بالقرارات المعيبه يكتسب القرار الحصانه التي تعصمه من الإلغاء او السحب وذلك بفوات المدة المقررة قانونا.

اما في العراق وبعد الاطلاع على كيفة سحب القرارات الإدارية الفردية غير المشروعة يرى **الباحث:** ان الأمر في ما يخص القرارات المعيبه يختلف نوعا ما عن ماجاء في الأنظمة الثلاثة السابقة المتمثلة في القضاء الفرنسي والمصري وكذلك الأردني فإن الحق لا يولد ولم ينشئ عن القرارات غير المشروعة فإن مجلس شورى الدولة وحسب أحكامة فإنه لم يحدد ميعاداً محدداً للإدارة لتقوم بمعلية سحب القرار الإداري وإعتمد على معيار أساسي سمّيَة ب(المدة المعقولة) حيث ورد في أحكامه" لدى عطف النظر على الحكم المميز وجد ان المدعي المميّز سبق وان صدر أمر بتعيينه مستشاراً ثقافياً في السفارة العراقية في فرنسا بموجب أمر وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (1س/636 في 2004/6/1) ، ولدى مباشرة الوزير الجديد لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي إصدر أمراً إدارياً يقضي بإلغاء أمر تعيين المدعي بموجب الأمر المرقم (8/س/843 في 2004/7/27)، لعدم توافر الشروط القانونية بتعيين المدعي مستشاراً ثقافياً وحيث ان المدعى عليه

---

[1]– قرار محكمة العدل العليا بتاريخ (1980/10/11) مجلة نقابة المحامين ، لسنة 1980 ، ص1480 ، اشار اليه الدكتور، علي خطار شطناوي ، المصدر السابق ، ص149.

المميز عليه قد مارس احدى صلاحياته القانونية في إلغاء أمر تعيين المميز لعدم توافر الشروط القانونية المنصوص عليها في نظام الدوائر الثقافية رقم (8) لسنة 1989 والضوابط المعتمدة، ولوجود عيب في القرار الإداري الصادر بتعيين المميّز وحيث ان الإدارة لها الحق في سحب القرار الإداري غير المشروع خلال مدة مناسبة ولما كان المميّز عليه قد إلغي القرار خلال مدة مناسبة من صدوره لذلك يعتبر قراره صحيحاً ".[1]

وفي نفس الصدد بالنسبة لميعاد السحب ان المشرع العراقي لم يحدد المدة التي يجب تقديم التظلم خلالها بعد صدور القرار الإداري ففي قرار لمجلس انضباط موظفي الدولة جاء فيه"للإدارة الحق في سحب القرار الإداري غير المشروع خلال مدة مناسبة من صدوره إذا كان هناك عيباً في القرار".[2] وهذا يتعارض مع مبدا استقرار المراكز والأوضاع القانونية التي تولدة عن القرار الإداري لذلك يرى جانب من الفقة إلى ضرورة تحديد المدة التي يجب ان يقدم خلالها التظلم بعد صدور القرار الإداري ونشرة او العلم به من قبل المخاطبين به، والتي يجوز للإدارة اثنائها مراجعة قراراتها التي إصدرتها الغير مشروعة وابطالها عن طريقيّن السحب أو الإلغاء وبالتالي يدعو الفقه إلى ضرورة تحديد المدة التي يجوز الطعن خلالها بالقرارات الإدارية المعيبه امام الجهة المختصه وهي محكمة القضاء الإداري، لكي لاتبقى هذه القرارات عرضة للإلغاء الإداري أو حتى الإلغاء أو الابطال القضائي لمدة طويلة وهذا يعد استقرار المراكز والأوضاع القانونية .[3]

---

[1]– قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي رقم (78/ انضباط/ تمييز /2005 في 30/ 5/ 2005) منشور في مجلس شورى الدولة ، جعفر ، صباح صادق ، ص276.

[2]– قرار مجلس الانضباط العام العراقي، رقم (78، لسنة 2005) فصل بتاريخ 2005/5/30، منشورات مجلس الدولة، ص 276.

[3]–الديلمي، محمد عبد الله حمود (2001) تحول القرار الإداري، مرجع سابق ، ص154.

كما اكد جانب اخر من الفقة على ان تتجلى قاعدة مهمه من خلال الربط بين حق الإدارة في سحب قراراتها غير المشروعة وبين امكانية الإلغاء عن طريق القضاء وهي جعل المدة التي يجوز للإدارة فيها سحب قرارها غير المشروع هي ذات المدة التي يجوز الطعن خلالها بالقرار المعيب امام القضاء.[1]

ويميل **الباحث** فيما يخص ميعاد سحب القرارات المعيبة إلى الراي القائل(إذ ورد نص في قانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل بالمادة(7/سابعاً/أ- يشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري ان يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة خلال (30) ثلاثون يوماً من تأريخ تبلغه بالأمر والقرار الإداري المطعون فيه أو إعتباره مبلغاً وعلى هذه الجهة ان تبت في التظلم خلال (30) ثلاثون يوماً من تأريخ تسجيل التظلم لديها، وعند عدم البت في التظلم أو رفضه من الجهة الإدارية المختصة على المتظلم ان يقدم طعنه إلى المحكمة خلال (60) ستون يوماً من تأريخ رفض التظلم حقيقة أو حكماً وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها، ولا يمنع سقوط الحق في الطعن أمامها من مراجعة القضاء العادي للمطالبة بحقوقه في التعويض عن الأضرار الناشئة عن مخالفة للقانون).[2]

---

[1]- الجبوري، ماهر صالح علاوي (1989) القانون الإداري، مرجع سابق، ص408.

[2]- الحسيني، علاء ابراهيم محمود (2014) حماية الحقوق المكتسبة في مواجهة سلطة الإداره بسحب قراراتها الإدارية، مصدر سابق ، ص 63.

## المطلب الثاني

## سحب القرارات الإدارية التنظيمية غير المشروعة

سبق وان بيّنا أن القاعدة المستقرة في القضاء الإداري جواز سحب القرارات غير المشروعة من قبل الجهة التي إصدرت القرار وذلك كجزاء لعدم مشروعيتة.(1) وعرجنا عن كيفية التوفيق الواجب من قبل الإدارة في عملية التوازن ما بين مبدئين كليهما عزيزين على الحياة القانونية الإدارية وهما: مبدأ استقرار الأوضاع والمراكز القانونية وبين أحترام مبدأ المشروعية القانونية، وتتطرقنا لبيان القرارات غير المشروعة سواء كانت فرديه أم تنظيمية وتوضيح ما يترتب عليها من عملية السحب من قبل مصدرها أو ما يترتب عليها حكم الإلغاء عن طريق القضاء. وسوف نسلط الضوء في هذا **المطلب** على سحب القرارات التنظيمية غير المشروعة في كل من الفقة و القضاء الإداريين وبشكل تفصيلي.

أن القاعدة العامة والمستقرة في القضاء والفقة الإدريين أنه من غير الجائز سحب القرارات السليمة سواء كانت تنظيمية ام فردية ويرجع عدم جواز سحب القرار التنظيمي السليم الي أحترام مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية فالحكمة من عدم جواز سحب القرارات المشروعة من قبل مصدرها والمتفقة واحكام القانون ترجع الي كون السحب اصلا وسيلة لإنهاء القرارت الإدارية وتقرر ذلك لتصحيح ما اكتنف القرار من عيوب وأخطاء مخالفة للقانون المتعلقة بالمشروعية وبتالي لا يمكن السماح بسحب القرار عند خلوه من الأخطاء وإلّا إعتبر القرار الجديد (الساحب) نفسه مخالف

---

[1] – ابو العينين، محمد ماهر (1998) ،دعوى القضاء الإداري، الكتاب الثاني، المنشورات الحقوقية، ص343.

للقانون.[1] حيث أن القرارات التنظيمية تتسم بالطابع العمومي والتجريد ، فتتضمن قاعدة عامة مجردة ويشارك في هذا القوانين المشروعة الصادرة عن السلطة التشريعية، وما يميز القرار التنظيمي عن القرار الفردي عدة أمور منها يجوز للإدارة سحب القرارات التنظيمية العامة سواء بالإلغاء أو التعديل في كل وقت ومتى تشاء حسبما تقتضية المصلحه العامة،أما في ما يخص القرارات الفردية فلا يجوز سحبها ولو كانت مشوبة بعيب أو المخالفة القانونية إلّا خلال الستين يوماً من تاريخ صدورها. وبفوات هذه المدة يكتسب القرار المعيب حصانة تعصمة من الإلغاء أو السحب أو التعديل.[2] فإن القرار الإداري يصبح تنظيمياً متى اكتسب طابع العمومية والتجريد أي إذا كان ينظم مراكز وأوضاع قانونية عامة للفراد أو المخاطبين بالقرار أو بعض فئاتهم وبطريقة مجردة ولا يهم درجة مستوى السلطة الإدارية التي إصدرت اللائحة رئيس الجمهوية ومجلس الوزراء أو اي جهة أو سلطة أدنى منها في نطاق الأختصاص.[3] ولقد ازدادت أهمية القرارات التنظيمية في واقع الحياة العملية والقانونية والإدارية لأن مفهوم الفصل بين السلطات كما في السابق فاصبح تدخل الإدارة في مجال التنظيم القانوني عن طريق إصدار الأنظمة القانونية التي تتضمن قواعد عامة مجردة ملزمة للأفراد يتسع بزيادة اختصاصات ومجالات الإدارة وتعدد اوجه الحاجة للتنظيم القانوني، كما عكس المشرعون في بعض الدول هذه الحقيقة بوضوح في دساتيرهم مثل المشرع الفرنسي في دستور عام (1958) وفي بعض الدساتير فإن المشرع يضع في القانون المبادئ والأطر العامة لتنظيم الحالة

---

1- بني عامر، نسيم (2011) الأنهاء الإداري للقرارات التنظيمية والفردية المولدة للحقوق، بحث منشور في مكتبة جامعة اليرموك، ص19.

2- حسين، محمد بكر (2007) الوسيط في القانون الأداري ، دار الفكر الجامعي ، الأسكندية ،229.

3- عبد الوهاب، محمد رفعت،مبادئ واحكام القانون الاداري ، منشورات الحلب القانونية ،487.

التي تصدر لتنظيمها، مثل المشرع العراقي الذي يترك للنظام والتعليمات التي تصدرها الإدارة أمر معالجة التفاصيل الكثيرة.[1]

وعن موقف الفقه والقضاء الإداري الفرنسي لم يكن بمعزل عن سحب القرارات التنظيمية غير المشروعة فإن مجلس الدوله الفرنسي لا يجيّز سحب القرارات المشروعة بأثر رجعي وكما اسلفنا سابقاً، ولكن اجاز حق إلغاءها بالنسبه للمستقبل، اما فيما يخص اللوائح غير المشروعة فيرى المجلس ذاته في احد احكامه والمتمثل في قضية (Ponard) إلى تقرير حق الإدارة في سحب القرارات التنظيمية وإعدام آثارها بأثر رجعي وإعدامها، وقيد سلطة الإدارة بالسحب بالمواعيد المقررة للطعن بالإلغاء القضائي فإذا لم تنقضي المدة القضائية فالإدارة حق سحب القرارات التنظيمية (اللوائح) وبفوات تلك المواعيد فإنه لايجوز للإدارة سحبها لان فوات تلك المدد القضائية يجعل الإنظمة المعيبة محصنة من الإلغاء أو السحب وتعامل كالأنظمة المشروعة بالنسبة للمستقبل وفيها قضي المجلس بمنع الإدارة من المساس بالأنظمة التي ترتب حقوقاً وسحبها بأثر رجعي، اما مايخص الانظمة السليمة التي لا ترتب حقوقاً للأفراد فإن الإدارة حق إلغاءها بالنسبة للمستقبل وليس بأثر رجعي.[2]

واتجه موقف الفقيه (Romeuf) قائلاً "ان أثر الإلغاء ينصب على المستقبل ولا ينسحب على الماضي، إلّا في حالة سحب اللائحه المعيبة من خلال المدد المقرره للطعن بالإلغاء القضائي".[3]اما بالنسبه لموقف القضاء المصري من سحب القرارات التنظيمية (اللوائح) فتقول

---

1- الجبوري، ماهر صالح علاوي، القانون الإداري، مرجع سابق ، ص 368وما بعدها.

2- الدليمي، ميثاق قحطان حامد (2015) سلطة الإدارة في انهاء القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، ص72.

3- الدليمي، ميثاق قحطان حامد(2015) سلطة الإدارة في انهاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 73 .

بذلكالمحكمة الإدارية العليا باحدى أحكامها"ان للإدارة الولاية الكاملة في سحب قراراتها التنظيمية الباطله في اي وقت، وهذا السحب يرجع بآثاره إلى تاريخ صدور تلك القرارات".[1] إلاّ ان ذات المحكمة وفي حكم اخر لها قد قيدت الإدارة في جواز سحب اللوائح المعيبة، حيث ورد في حكمها" إذا كان المقصود رفع درجة وظيفة مدير مستشفى السويس نفسه بصرف النظر عن شخص شاغلها ومن ثم فلا صحة لما يتزعمه المدعى من ان إلغاء قرار رفع الدرجة الوظيفية التي يشغلها قد إهدر حقاً ذاتياً اكتسبه برفعها لأنه لم يكن قد اكتسب حقاً بعد، ولأن الوزاره عندما تبين لها خطأ توزيع درجات التعزيز طبقاً للقاعدة التنظيمية العامة التي وضعتها، بادرت بتصحيح هذا الخطأ خلال (60) الستين يوماً التي يجوز لها فيها سحب قرارها الخاطئ".[2]

ويتضح للباحث من قرارات المحكمة الإدارية العليا المصرية وفيما يخص سحب القرارات التنظيمية غير المشروعة(المعيبة) بإنها لم يحكمها اتجاه واحد حيث اباح القرار الأول بجواز سحب القرارات التنظيمية في أي وقت من قبل الإدارة، وبأثر رجعي أي من تاريخ صدور القرار الإداري، وجاء في الحكم الثاني: بان لا يكون السحب بالنسبه لهذا النوع من القرارات إلّا خلال ميعاد الطعن بالإلغاء وهذا يعتبر قيد على حرية الإدارة في السحب.

وفي نفس الصدد عن سحب القرارات التنظيمية غير المشروعة فيرى الفقه المصري" عدم جواز سحب القرارات التنظيمية (اللوائح) لأن اللائحة تضع قواعد عامة لتطبق على الوقائع اللاحقة على صدورها دون السابقة.[3]

---

[1]– خاطر، شريف يوسف (2011) القرار الإداري دراسة مقارنة، ط 1، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، ص 103 .

[2]– السلامات، ناصر عبد الحليم (2013) نفاذ القرار الإداري، ط 1، عمان، إثراء للنشر والتوزيع، ص 275 .

[3]– الحلو، ماجد راغب (1987) القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ص 549 .

ويرى اخرون ان القرار الإداري التنظيمي لا يخرج عن فرضين:

**الفرض الاول:** ان تكون اللائحه قد طبقت تطبيقاً فردياً وبالتالي استمد الأفراد حقوقاً ذاتيه منها أو مراكز شخصيه سليمة لا يجوز المساس بها وحينئذ لا يمكن سحب اللائحة السليمة اي لايجوز إعدامها بأثر رجعي، لأن السحب معناه إعدام اللائحه من يوم صدورها، وبالتالي يتعين إعدام القرارات الفرديه التي صدرت تطبيقاً لها وهذا ما لايجوز بلا خلاف.

**الفرض الثاني:** إلا تكون اللائحه قد طبقت، ويكون اثرها مقصوراً على تولد اوضاع قانونية عامه لم يستفد منها الأفراد وعندها يكون من غير المفهوم الغاؤها بأثر ارجعي, ويكون السحب بمثابة الإلغاء ويمتد إلى المستقبل فقط وينظم هذا الرأي القائل بستحالة سحب اللوائح السليمه، أي يمنع إلغائها بأثر رجعي، ويكون حق الإدارة في تعديل اللوائح السليمه وكذلك إلغائها ولاينسحب استبدالها إلى الماضي فيقتصر إلى المستقبل فقط.(1)

ويرى البعض في هذا الشأن بأن السحب يقتصر على القرارات الإدارية الفردية (المعيبة) اما فيما يخص سحب القرارات الإدارية التنظيمية فيقتصر عليها الإلغاء فقط دون السحب وبالنسبة إلى المستقبل ولا يمتد إلى الماضي وهذا فيما يخص القرارات الإدارية السليمة، والمعيبة (التنظيمية) والتي أصبحت حصينه بعد فوات مدة الطعن أو السحب المقرره قضائياً أما إذا طبقت اللأئحه الغير مشروعة تطبيقياً (فرديا) وترتبت عليها حقوق ومزايا الأفراد فبهذا الحق للجهه الإدارية بأن تمارس عملية السحب خلال مده الطعن القضائي, فإذا انقضت تلك المدد دون طعن فإنها تتحصن ويمتنع على جهة الإدارة سحبها أما إذا لم يترتب على اللائحة مركز قانونية شخصية ففي هذه الحالة يكون

---

1- الطماوي، سليمان (1991) النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط 6، ص 644 .

إلغاؤها بالنسبة للمستقبل إذ لا يظهر اثر سحب الإلغاء بالنسبة للماضي وهذا السحب يكون بمثابة إعدام للائحة التنظيمية للمستقبل.[1]

اما عن موقف القضاء الإداري الأردني من سحب القرارات الإدارية التنظيمية الغير مشروعة، فترى محكمة العدل العليا السابقة في حكماً لها قائلة"ان سريان نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة (1988) الذي إلغى النظام رقم (23) لسنة (1966) على موظفي مؤسسه الموانئ يتفق والحقوق الممنوحة للمشرع تجاه الجهاز الوظيفي في الدوله سنداً للماده (120) من الدستور، إذ ان العلاقة التنظيمية التي تربط الموظف في الدوله وتحكمها القاعدة القانونية السارية تمكن المشرع تعديل هذه القاعدة وتسري بأثر مباشر ولا يستطيع الموظف التذرع بحق مكتسب في نظام سابق، وبإلغاء ذلك تسري أحكام النظام الجديد، والقول بخلاف ذلك يناقض مبدأ العلاقة التنظيمية ويقف حائلاً امام تطور الأوضاع الوظيفية.[2] وترى المحكمة ذاتها ان للإدارة وفي كل وقت ان تعدل القرارات التنظيمية أو إلغاءها أو ان تستبدلها وذلك حسبما تقتضيه المصلحة العامة دون ان يكون في تصرفها في هذه الحالة محلاً للطعن من قبل الأفراد ولكن في حالة إذا اكتسب الفرد مركزاً قانونياً جراء تنفيذ قواعد قانونية تنظيمية فبذلك لا يجوز المساس به في ظل قواعد تنظيمية جديدة ألّا بقانون ينص صراحة على نفاذها وسريانها ويكون ذلك بأثر رجعي وذلك لأن المراكز التنظيمية لاتعدو ان تكون مراكز مؤقتة وقابلة للتغيير أو التعديل في كل وقت وفقاً لمقتضيات ومتطلبات الصالح العام وبالتالي لا يجوز لفرد ان يتمسك بالتنظيم القديم ويترك التنظيم الجديد.[3]

---

[1] – الدليمي، ميثاق قحطان (2015) سلطة الادارة في انهاء القرار الإداري، مصدر سابق، ص 74 .

[2] – ابو العثم، فهد عبد الكريم (2011) القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 540.

[3] – بني عامر، نسيم (2011) الانهاء الإداري للقرارات التنظيمية والفردية المولدة للحقوق، مصدر سابق، ص 20 .

اما عن موقف القضاء الإداري العراقي من سحب القرارات التنظيمية غير المشروعة فإنه يشترط لسحب القرار الإداري ان يكون غير مشروع (معيب) وفي ذلك يقول ديوان التدوين القانوني "ان القرار السليم لا يمكن الرجوع فيه مطلقاً والرجوع لا يتم إلّا بصدد عدم المشروعة (اي الغير مشروعة).[1]

واتجهة محكمة التمييز العراقية في هذا الشأن بإحدى احكامها بأن للقضاء الولاية الكاملة في النظر بصحة القرارات الإدارية (الأوامر) وإلغاء ما تعارض مع القانون، فأقرت بحكماً لها "بأن حق القضاء في إلغاء القرار الإداري المخالف للقانون" فصل القرار بتاريخ 1957/10/20، وإن سحب القرار غير المشروع يعتبر نوعاً من الجزاء الذي توقعه الإدارة على نفسها نتيجة إصدار قرار إداري غير مشروع، توفر به على نفسها تلقي ذلك العقاب من القاضي الإداري فيما لو طعن احد الأفراد أمامه بعدم مشروعية القرار .[2]

وجاء عن ذلك الفقه الإداري ليؤكد ما سار واتجه عليه القضاء الإداري واقر بمشروعية سحب القرارات المخالفة للقانون، بالرغم من تقيده بالمدة التي يجب أعمال عملية السحب خلالها، وان سحب القرارات غير المشروعة يعد المجال الحقيقي للسحب لكونه استثناء يعود على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، لما فيه من تضارب في استقرار المراكز القانونية هذا من جهة، واحترام

---

1- قرار الديوان القانوني العراقي، رقم (1972/132) فصل بتاريخ 1972/5/27، منشور في مجلة الديوان، اشار إليه الدكتور الكبيسي، رحيم سليمان (2000) حرية الإدارة في سحب قراراتها، مرجع سبق ذكره، ص 165.

2- صالح، طارق عبد الرؤوف (2014) النظرية العامة للقرارات الإدارية في التشريع الإداري الكويتي، ط 1، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 664.

قواعد المشروعية من جهة اخرى، كما ان عدم مشروعية القرار تعد مبرراً للإدارة في سحب قراراتها، وهذا الحل ينطبق على القرارات سواء كانت فردية ام تنظيمية.[1]

وعلى ضوء ما استقر عليه القضاء وما اتجة إليه الفقه الإداريين يرى الباحث ان القرارات غير المشروعة بشقيها التنظيمية ام الفردية حق السلطة القضائية في إلغاءها سواء بتظلم من ذوي الشأن بالنسبه للقرارات الفردية ام من تلقاء نفسها بالنسبه للقرارات التنظيمية حفاظاً على الصالح العام وفيما يخص الجهة أو السلطة الإدارية فإننا متأكدون لما نعتقد بأن عدم مشروعية القرار تعتبر مبرراً لها في سحب قراراتها غير المشروعة سواء كانت فردية ام تنظيمية على حداً سواء.

[1]– الدليمي، ميثاق قحطان (2015) سلطة الإدارة في إنهاءالقرار الإداري، مصدر سابق، ص 75.

# الفصل الرابع

## الرقابة على سلطة الإدارة في عملية السحب ومدى مسؤوليتها عن ذلك

ان عملية الفصل بين السلطات الأساسية للدولة وتحديد العلاقة بينها وتحديد حقوق الأفراد وحرياتهم لايكفي على أن تكون الحكومة قانونية، بل يجب ان تتوفر الضمانات التي تكفل أحترام هذه السلطات والاختصاصات التي خولتها ويكون ذلك عن طريق رقابة أعمالها، ومايرتبه ذلك من توقيع جزاء من شأنه ان يبطل العمل غير المشروع، حيث يتخذ هذا الجزاء اشكالاً متعددة، كما قد يكون الجزاء ببطلان العمل سواء عن طريق سحبه أو إلغائه أو حتى التعويض عنه، كما هو الحال في كل من الرقابة القضائية والرقابة الإدارية، حيث ان إفصاح الإدارة عن إرادتها يمتاز بصفة اللاإلتزام، وذلك بموجب السلطة التي تملكها استناداً للقوانين والأنظمة وهذا يعني ان سلطة الإدارة هي سلطة مقيدة وتكون ملزمة بقانونية هذه الأعمال والتصرفات، فيتوجب على الإدارة التقيد والإلتزام بأحكام معينة في القوانين المحددة التي تعمل بها وإذا ماخالفتها فإن للإدارة الحق في سحب قراراتها المخالفة للقانون في أي وقت ونخص بذلك أعمالها وتصرفاتها المبنية على سلطة مقيدة.[(1)]

ويسلط القانون عدة وسائل في ميدان التطبيق العملي على أعمال وتصرفات الإدارة لرقابتها والتاكيد من شرعيتها وعدم مخالفتها للقانون وتعتبر هذه الوسائل هي وسائل رقابية تختلف بأختلاف الجهة التي تباشرها أو تمارسها فإذا باشرتها الإدارة بنفسها فتسمى بالرقابة الإدارية (الذاتية) وإذا باشرها القضاء سميت بالرقابة (القضائية) وهذه الاخيرة اهم انواع الرقابة فاعلية في مواجهة وكبح

---

[1] – القطاونة، تحسين مجير محمد(2007) سحب القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص 95.

السلطة أو الجهة الإدارية واجبارها على الإلتزام بالحدود القانونية في حالة تجاوز أعمال الإدارة أو الإعتداء على القانون ومبدأ المشروعية، وتختلف تطبيقاتها بأختلاف الأنظمة القضائية المقارنة.[1]

ومن هنا سنبحث في هذا **الفصل** آليات الرقابة على شرعية أعمال الإدارة في عملية سحب القرارات الإدارية وسنبين تلك الادوات الرقابية في **المبحث الأول** .وينتهي الباحث إلى **المبحث الثاني:** في مسؤولية الإدارة عن قرارات السحب.

## المبحث الأول

## آليات الرقابة على شرعية أعمال الإدارة

ستدور الدراسة في فحوى هذا المبحث عن آليات الرقابة على أعمال وتصرفات الإدارة. وسنحاول الإجابة على بعض الأسئلة التي قد تثار بهذا الخصوص. ومنها: هل تكون قرارات السحب خاضعة للرقابة؟ وهل يمنح القضاء حكما بإلغاء القرار المعيب لمصلحة ذوي الشأن؟ بعد استنفاذ طرق الطعن واللجوء للقضاء. وما سلطة الإدارة في عملية سحب؟ للإجابة عن هذه التساؤلات ينبغي البحث في انواع واشكال الرقابة التي تحكم وتقيد حرية الإدارة في أعمالها وانسجامها وأحكام القانون. سنستعرض تلك الوسائل حسبما تقتضيه المطالب التالية:

### المطلب الأول

### الرقابة الإدارية على أعمال سلطة الإدارة

بلا شك ان القرارات الإدارية هي الاسلوب الذي تفصح بمقتضاها الإدارة عن ارادتها الملزمة اتجاه الأفراد، ومن خلال تلك القرارات تنشئ الإدارة مراكز قانونية للأفراد تتصل بحقوقهم وحرياتهم، وقد أصبحت الإدارة في ظل التطور المستمر للحياة تتدخل في شؤون ونشاطات واسعة قد تدخل في

---

[1]- الغويري، أحمد عودة(1997) القضاء الإداري الأردني، ط 1، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 27.

كافة جوانب الحياة اليومية للأفراد، وازدادت اهمية القرارات الإدارية لما لها من اهمية تدخل في تنظيم شؤون الأفراد وهذا بدوره يجعل الإدارة تحت المسؤولية ويدفعها بالقيام بفرض نوع من الرقابة على نفسها (الرقابة الذاتية) ومن تلقاء نفسها على أعمالها وتصرفاتها الإدارية لتنسجم تلك الأعمال وأحكام القانون.[1] فالقائمون على الإدارة أفراد تمارس الإدارة اختصاصاتها من قبلهم لما يوكل لهم بحكم الوظيفة من إلقاء المهام والإعباء على عاتقهم وفي النطاق العملي قد تصدر القرارات من قبل الموظفين القائمين على الإدارة مخالفة للقانون أو مشوبة بعيب من العيوب، سواء كان ذلك بحسن نية أوبسبب الاهمال الوظيفي من قبل الموظفين فبهذه الحالة تقوم السلطة الإدارية بتصحيح قرارها.[2]

وتتمثل الرقابة الإدارية "في قيام الإدارة بنفسها بمراقبة مايصدر عنها من تصرفات، وذلك ليس فقط من حيث توافقها مع أحكام القانون وإنما ايضاً من حيث تناسبها مع الهدف الذي صدرت من اجله. فهي رقابة مشروعه وملاءمة بنفس الوقت، وهذه الرقابة تتم بطريقتين أما رقابة ذاتية من قبل الإدارة، وإما ان تأتي على تظلم من قبل ذوي الشأن".[3]

وبذلك فان الرقابة الإدارية تحقق مصلحتين تتمثل المصلحة الأولى حرصها على التزام شرعية أعمالها وتصرفاتها لكي لا تكون مهددة بالإلغاء القضائي هذا من جانب وحرصها على مصلحة الأفراد من جانب آخر وذلك بعدم إهدار حقوقهم والإعتداء على حرياتهم فهي رقابة مشروعه

---

[1] – كامل، مصطفى، المبادئ العامة للقضاء الإداري، مرجع سابق، ص 8 وما بعدها.

[2] – القطاونة، تحسين مجير محمد (2007) سحب القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص97.

[3] – الحلو، ماجد راغب (1977) القضاء الإداري، ط1، دار المطبوعات الجامعية، ص 53.

وملاءمة في نفس الوقت، وتاخذ اغلب الدول ذات التنظيم المركزي أو التنظيم اللامركزي بهذا النوع من الرقابة ولها اكثر من صورة وتتعدد اساليب تحريكها.[1]

وقبل الخوض والتطرق لصور الرقابة الإدارية علينا ان لا يفوتنا توضيح الرقابة الإدارية على عملية السحب الإداري والمتمثلة في القرارات الساحبة غير المشروعة .

"حيث تتم عملية السحب بقرار إداري يخضع للقواعد التي تحكم القرارات الإدارية بصفة عامة، ومعنى ذلك إذا كان القرار الإداري الساحب مخالفا للقواعد القانونية ففي هذه الحالة يجوز الرجوع فيه (سحبه) خلال مدد الطعن بالإلغاء القضائي، وإذا كان قرار السحب صحيحاً واتجهت الإدارة لسحبه من جديد كان قرار السحب الجديد غير مشروع أو معيباً بدوره، ومهدد لسحب جديد (ثالث) اثناء مدد الطعن القضائي بالإلغاء وهو مايعرف (بسحب السحب ).[2]

كما ان القضاء المصري أشار في أحد أحكامه في هذه الحالة وجاء فيه مايلي"...إذا كان القرار الساحب قراراً صحيحاً فإن بمقتضاه إعتبار قرار المسحوب في خصوص فصل المدعي كأن لم يكن، ويعتبر كأن خدمته لم تنقطع فيكون القرار الصادر بعد ذلك بتعيينه بالخدمة تعييناً جديداً هو قرار باطل، ومن ثم يتعين إلغاءه بإعتبار ان المدعي مازال في الخدمة ولم يفصل منها مع ما يترتب على ذلك من أثار مالية في تحديد وضعه في الاقدمية بين اقرانه".[3]

---

[1] – الغويري، أحمد عودة (1997)، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 31.

[2] – الخليفات، محمد عواد مهنا (1999) سحب القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص 87 .

[3] – عبد الحميد، حسني درويش (1981) نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، مرجع سابق، ص 507 .

وعليه فإن قيام جهة الإدارة بسحب قرارات السحب المخالفة للقانون أو المعيبة، تلتزم بإعادة المراكز والأوضاع القانونية إلى ماكانت عليه في الأصل وقرار السحب هنا جاء وفق الرقابة التي فرضتها الإدارة على نفسها (رقابة ذاتية).[1] اما عن صور الرقابة الإدارية فتتمثل:

**اولاً: الرقابة التلقائية (الذاتية):**

تتمثل هذه الرقابة في مراجعة الشخص الإداري الذي صدر منه العمل أو التصرف لنفسه. فيعيد النظر من تلقاء نفسه فيما إصدر منه. ويلتزم بإلغاء أو تعديل أو استبدال ماصدر عنه بتصرف اخر(قرار جديد) وتتمثل هذه الرقابة ايضاً في مراجعة الرئيس الإداري لأعمال الصادرة من مرؤوسه وذلك بإلغائها أو تعديلها أو استبدالها وفق سلطته الرئاسية المقررة له بموجب القانون.[2]

**ثانياً: الرقابة الإدارية الناتجة عن تظلم:**

في هذا النوع من الرقابة تتولى الإدارة بإعادة النظر في تصرفاتها وأعمالها بناء على تظلم يرفع أو يقدم إليها من قبل ذوي الشأن. وهذا النوع من الرقابة يكون اقل تكلفة ومختزلاً للإجراءات وايسرها. إلّا انه لايحمل الضمان الكافي لحقوق الأفراد وحرياتهم لأن الإدارة فيه تكون في نفس الوقت هي الخصم والحكم. وان التظلم يعتبر شرطاً لقبول الدعوى أمام القضاء. ولايشترط في التظلم ان يأخذ شكلاً معيناً أو ان يقدم في ميعاد محدد إلّا إذا نص القانون على خلاف ذلك.[3]

وفي هذا النوع من الرقابة اجازة المادة (164) من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2014 والذي تم اقراره مع النظام رقم (82) لسنة 2013 إلى تقديم التظلم في بعض الحالات إلى ديوان الخدمة المدنية، واما اللجان فمثالها لجنة شؤون الضمان التي يتم الأعتراض امامها على قرارات

---

1– الطماوي، سليمان محمد (1976) النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 673.

2– عصفور، سعد، و خليل، محسن، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 69.

3– الحلو، ماجد راغب (1977) القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 54.

لجنة تسوية الحقوق، وان قرار محكمة العدل العليا السابقة بأن التظلم المنصوص عليه دون إلزام على المتظلم بسلوكه هو تظلم جوازي أو اختياري فقالت بهذا الصدد" جواز الأعتراض على القرارات الصادرة عن أي مجلس إلى المجلس الذي يعلوه مباشرة ويكون القرار الصادر في الأعتراض قطعياً".[1]

**ثالثاً :أسناد الرقابة إلى لجنة إدارية:**

ينشئ المشرع هذه اللجان ويقوم بتحديد اختصاصاتها ومدى قوة قراراتها، مثال ذلك: اللجان الإدارية، وان هذه اللجان يعتبرها الفقه النواة الأولى لإنشاء جهة القضاء الإداري وخصوصاً في الدول التي لاتتبع بهذا القضاء أو تاخذ به.[2]

هذا ويلاحظ ان نطاق الرقابة الإدارية بصورها المختلفة يهدف الى مطابقة أعمال الإدارة للمشروعية وعدم مخالفتها، وكذلك ملاءمة تصرفاتها وإذا اصدرت الإدارة قراراً معيناً واتضح ان القرار الصادر غير مشروع أو غير ملائم فإنه يجوز للإدارة ان تقوم بإلغاء أو سحب هذا التصرف أو تعديله، كما يجوز لها تغييره واستبداله بتصرف اخر (قرار جديد).[3]

يستخلص الباحث مما سبق ذكره بأن الرقابة الإدارية تمتاز بالسهولة في الإجراءات، كما ترنو هذه الرقابة إلى أحترام مبدأ المشروعية عن طريق أستنادها إلى القوانين، وبالتالي تلجأ الإدارة إلى هذا النوع من الرقابة لما تمتاز به من مرونه وقلة تكاليفها.

---

[1] – القبيلات، حمدي (2011) الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 285.

[2] – الغويري، أحمد عودة (1997) القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 31. للتفاصيل انظر د. عبد العال، محمد حسنين (1981) الإدارة العامة، ص 195.

[3] – عصفور، سعد، و خليل، محسن، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 71.

## المطلب الثاني

## الرقابة القضائية على أعمال سلطة الإدارة

كما أسلفنا سابقاً بأن القانون ينظم جملة من الآليات القانونية التي يمكن بواسطتها تامين المشروعية وسيادة حكم القانون. وبعد ان بينا الرقابة الإدارية في **المطلب الاول** من هذا **المبحث** والوقوف على تفاصيلها ومفاصلها، سيحاول الباحث في هذا **المطلب** بيان اهم وأخطر صور الرقابة والمتمثلة في الرقابة القضائية.

تعتبر الرقابة القضائية من اهم آليات الرقابة على أعمال السلطة او الجهة الإدارية وأخطرها إذ يعتبر القضاء من اكثر الاجهزة القادرة على حماية مبدأ المشروعية والدفاع عن ضمان حقوق وحريات الأفراد، ويتحقق ذلك الضمان في حالة الاستقلال الكامل في اداء وظيفته حتى يمكن ان تتحقق بشأنه الحيدة المطلقة وبالتالي يمكنه ان يقوم بالرقابة على اتم وجه.[1]

والرقابة بشكل عام هي مجموعة الوسائل المستعملة للتحقيق من انطباع القرارات أو الأعمال على القواعد الواجب مراعاتها، حيث ان كل تنظيم يحتاج إلى جهاز رقابة يسمح للمسؤول باثبات ما إذا كانت هذه الأهداف المرسومة للتنظيم قد تحققت وان الأصل ان تخضع جميع القرارات الإدارية النهائية لرقابته اعمالاً لمبدأ المشروعية.[2]

كما جاءت عدة تعريفات فقهية لتوضح الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وتصرفاتها وعرفت بإنها" تتمثل في إلغاء القرارات الإدارية المشوبه بعيب مخالفة القانون أو وجوب عيب الشكل والاختصاص او ان يكون القرار قد صدر مشوباً بعيب تجاوز السلطة ويمتاز هذا الطريق بأن

---

[1]- جمال الدين، سامي (1992) الرقابة على اعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 198 .

[2]- الرصيفان، محمد حميد (2014) قضاء التعويض الإداري، مرجع سابق، ص 27 .

احكامه تحوز قوة الشيء المقضي به وتقدم اثار القرار المطعون فيه بأثر رجعي" ويتحقق بهذا الطريق الرقابة القضائية على قرارات الإدارة المخالفة للقانون.[1]

وعرفها جانب آخر من الفقه بإنها" مايمنح من سلطات واختصاصات للقضاء سواء كان قضائياً عادياً أو متخصصاً للبت في المنازعات ذات الطبيعة الإدارية، أو منازعات القانون الإداري التي تكون الإدارة طرفاً فيها، وان تعطي لهذه الأحكام الحكم القضائي الملزم(حجية القرار الإداري) ومقتضى ذلك ان القاضي وهو يقوم بتطبيق قواعد القانون بحكم وظيفته قد يصعب عليه تكييف بعض النصوص، ففي هذه الحالة يلجأ إلى التفسيّر بالرجوع إلى روح النص لتوضيح مايقصده المشرع، وان القواعد التي يجتهدها القاضي وفق صلاحيته تكون ملزمة بالتنفيذ في مواجهة النزاع المطروح امامه.[2]وبهذا الصدد وفيما يخص الرقابة القضائية توجد صورتين من القرارات والمتمثلة:

**اولاً: القرارات الإدارية:**

وهي تلك القرارات التي تصدرها الإدارة وبدورها تخضع لرقابة القضاء الإداري سواء كانت فردية ام تنظيمية، ويستطيع القضاء ان يلغيها والحكم بالتعويض لصالح الطاعن فيها.[3]

**ثانياً: أعمال السيادة:**

هي طائفة من أعمال السلطة التنفيذية اخرجها القضاء الإداري الفرنسي من ولايته لاسباب تغلب عليها الصفة التاريخية، ونص عليها المشرع المصري بالنسبة للقضائين الإداري والعادي فلا يمكن التعويض فيها أو التعويض عنها.[4]

---

[1]- عبد الحميد، حسني درويش (1981) نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، مرجع سابق، ص 505.

[2]- الرصيفان، محمد حميد (2014) قضاء التعويض الإداري، مرجع سابق، ص 27.

[3]- الحلو، ماجد راغب (1994) القانون الإداري، مرجع سابق، ص 535.

[4]- الحلو، ماجد راغب (1994) القانون الإداري، المرجع السابق، ص 535.

وقد تتولى الرقابة القضائية على أعمال الإدارة المحاكم العادية فتختص بالنظر في المنازعات الإدارية والمنازعات الخاصة، وهذا يسمى القضاء الموحد.

وقد يعهد بالرقابة على تصرفات وأعمال الإدارة إلى قضاء متخصص يقوم بجانب القضاء العادي للنظر في المنازعات الإدارية ويسمى هذا النظام القضاء المزدوج.[1]

## المبحث الثاني

## مسؤولية الإدارة عن قرارات السحب

القاعدة العامة والمستقرة في القضاء الإداري بأن الإدارة لا تسأل عن القرارات التي تصدرها إلّا إذا ترتب على القرار خطأ من جانبها ويكون القرار غير مشروع.[2]

إذ تقوم مسؤولية الإدارة عندما يكون القرار معيباً أي القرار الذي تم إصدارة قد شابه عيباً من عيوب المشروعية المنصوص عليها قانوناً".[3] وان يترتب ضرراً من جانب الإدارة على المضرور أي الأثر الناجم عن الإعتداء على حق اما ان يكون مادي: وهو الذي يصيب الشخص في ماله، أو ان يكون ادبي أو معنوي: وهو الذي يصيب الشخص في ذاته سواء أكانت هذه الاصابه كجرح

---

1- الحلو، ماجد راغب (1977) القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 56.

2- ابو النور السيد، حمدي (2011) مسؤولية الإدارة عن اعمالها القانونية والمادية، دار الفكر الجامعي، ص 95. والمقصود بالخطأ بأنه" الذي لا يمكن فصله عن واجلات الوظيفة، بحيث يعتبر من الأخطاء العادية التي يعترض لها الموظفون".

3- ابو الهوى، نداء محمد امين (2010) مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، ص 58. والمقصود بالمسؤولية هي" التزام الإدارة بدفع التعويض لمن تصيبه أضرار نتيجة ممارسة النشاط الإداري من قبل الإدارة العامة؛ وذلك في اطار أوضاع واحكام المسؤولية المعمول بها.

جسمه أو تشويهه، أو كانت معنويه تنصب على كرامته أو الطعن بشرفه وسمعته أو نحو ذلك.[1] كما يترتب عليها ان تقوم علاقه سببيه بين خطأ الإدارة وبين الضرر الذي حاق بالفرد ويقصد بذلك" ان يكون الضرر مترتب على الخطأ بأن يكون الخطأ مباشراً" وفي حالة وجود سبب اجنبي قد تنتفي أو تنقطع الرابطة مابين الخطأ والضرر.[2]

حيث تقوم المسؤولية على أساس مسؤولية المتبوع من أعمال التابع، فيتوجب على من لحق به الضرر ولكي يحصل على الحكم بالتعويض ان يثبت خطأ الموظف، على ان يكون الموظف قد ارتكب هذا الخطأ اثناء تأدية واجباته الوظيفية أو بسببها ويمكن للإدارة ان ترجع على الموظف فيما بعد في حالة دفعها التعويض للمضرور.[3]

وبناءً على ذلك سنبحث في هذا المبحث ثلاث مطالب: يتناول **المطلب الأول:** التعويض عن سحب القرارات المشروعة. وسنخصص **المطلب الثاني:** في التعويض عن سحب القرارات غير المشروعة. اما التعويض في حالة سحب القرارات المعدومه سنفرد له **المطلب الثالث.**

## المطلب الأول

## التعويض عن سحب القرارات المشروعة

الأصل ان جهة الإدارة ملزمة بالتدخل لإجراء السحب وتصحيح قراراتها المخالفة للقانون في الحدود التي رسمها القانون في شأن سحب القرارات الإدارية، فإذا إصدر قراراً مشوباً بأحد العيوب القانونية وبادرت الإدارة إلى سحبه اثناء المدد القانونية المحددة في هذا الشأن، فإنها تكون قد سارت

---

[1]- طلبة، عبد الله، عبدالله، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ط 2، جامعة دمشق، ص 362.

[2]- ابو الهوى، نداء محمد امين (2010) مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مصدر سابق، ص 116.

[3]- الأيوبي، عبد الرحمن نورجان (1965) القضاء الإداري في العراق، دار مطان الشعب، ص 214 .

وفق الضوابط القانونية ولا غضاضة في تصرفها "ولا يمكن لفرد ان يتذرع بضرراً قد حاق به جراء قرار السحب السليم ويعود ذلك إلى ان المراكز القانونيه لصاحب الشأن خلال فترة السحب يبقى مهدداً ومزعزعاً إلى ان تقتضى المواعيد المحددة قانوناً للسحب وبأنقضائها يعتبر القرار حصيناً ويبقى في منأى من السحب أو الإلغاء على ماسبق ذكره".[1]

وتقوم مسؤولية الإدارة عن قراراتها على أساس الخطأ، ولقيام هذه المسؤولية يشترط ان يكون القرار الذي انتج الضرر غير مشروع، وإذا كان كذلك أو معيباً وترتب عليه ضرر للغير كان للمضرور ان يطالب بالتعويض أياً كان هذا العيب، إلّا انهُ وبالرغم من الإقرار بمسؤولية الإدارة عن أعمالها والزامها بالتعويض عما يترتب عن أعمالها من أضرار فإن مسؤولية الإدارة تقع تحت طائلة قواعد القضاء الإداري وتختلف عن القواعد التي تحكم مسؤولية الأفراد فيما بينهم، لأن السلطة تمثل الصالح العام، كما استقر الرأي على ان يجب التفرقة بين الأخطاء الشخصية التي يرتكبها الموظف بمعزل عن عمله الإداري فلا يكون بسبب الوظيفة ولا بمناسبة آدائه لعمله وهذه الأخطاء لا دخل لها عن مهام وظيفتة وبالتالي تخضع لأحكام القضاء العادي، وهنا يترتب على الموظف مسؤولية شخصية، وبين الأخطاء التي يرتكبها آثناء تأدية عمله الوظيفي وتسمى بالأخطاء المرفقية والتي تستوجب قيام دعوى مسؤولية الإدارة.[2]

فقد كان موقف القضاء الفرنسي واضحاً في قضية (Trouillas) حيث جاء مبدأ وملخص هذه القضية بما يلي" بأن السحب المطابق للقانون، لوروده على القرار المخالف للقانون وتم أجراءهُ خلال

---

[1]– الخليفات، محمد عواد مهنا (1999) سحب القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص 93 .

[2]– القطاونه، تحسين مجير محمد (2007) سحب القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص 121.

المواعيد القانونية المقررة للسحب، فإن المدعي في هذه الحالة لا يستحق تعويضاً عن السحب لأنتفاء ركن الخطأ الذي يبرر الحق في التعويض".[1]

وقد يولد قرار السحب الصحيح ضرراً لصاحب الشأن ويكون هذا الضرر متوقع حصولة والنتيجة المترتبة على ذلك انه لايحكم للمتضرر بالتعويض، إلّا أن مجلس الدولة الفرنسي قد جرى على تعويض بعض حالات السحب الصحيحة التي يترتب عليها ضرراً للأفراد وبني ذلك لإعتبارات عدة اهمها قواعد العدالة وجاء ذلك التطبيق بقضية (Bonzy) وتتلخص هذه القضية بما يلي" ان اللجنة الإدارية لأحد مكاتب الإعانات قررت إعانة قدرها (500) خمس مائة فرنك للمدعو (Bonzy) وقبل موافقة مدير المديرية عليها قامت اللجنة المذكوره بسحب قرار الإعانة الأمر الذي دفع المذكور الى رفع دعوى أمام مجلس الدولة مطالباً بتعويض مساوٍ للمبلغ الذي اقرته اللجنه المذكوره إلّا أن مجلس الدولة الفرنسي جرى على قراراتة السابقة بعدم منح التعويض الكامل على أساس الضرر من السحب في هذه الحالة قضى للسيد (Bonzy) بنصف الإعانة فقط كتعويض بإعتبار ان الإعانة المذكوره لم تكن قد تقررت بصفة نهائية" وبنفس الصدد قضي بقضيه اخرى (Mcric) بتاريخ 10 يناير لسنة 1976 وجاء فيها" بأن السحب المشروع يجب ان يتم اجراءهُ وفق الشروط المقرره في هذا الخصوص وإذا صدر قرار السحب في ضوء هذه الشروط فإن السحب مشروع ولا تعويض إذا ما تأخرت الإدارة في اجراء السحب لمدد طويلة، وان هذا التأخير يرتب مسؤوليتها عن تعويض الأضرار الناجمة عن هذا التأخير".[2]

---

[1] – عبد الحميد، حسني درويش (1981) نهاية القرارات الإدارية عن غير طريق القضاء، مرجع سابق، ص 515.

[2] – عبد الحميد، حسني درويش (1981) نهاية القرارات الإدارية عن غير طريق القضاء، المرجع ذاته، ص 516.

وبهذا الشأن وتحديداً في سحب القرارات الإدارية والتعويض عنها ذهب القضاء الإداري المصري على غرار مجلس الدولة الفرنسي حيث قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأحد احكامها قائلة" أن مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية، منوطة بأن يكون القرار معيباً، وان يترتب عليه ضرر وان تقوم علاقة سببية بين عدم مشروعية القرار وبين الضرر الذي اصاب الفرد، فإذا كان القرار سليماً مطابقاً للقانون فلا تسأل الإدارة عن نتائجه، مهما بلغت جسامة الضرر الذي يلحق الفرد من تنفيذه"، وفي حكم آخر لذات المحكمة تقول فيه".... ومن ثم فإن خطأ الإدارة جاء نتيجة لخطأ الطالب (الذي شطب اسمه من عداد طلاب الكلية الحربية) أي رجوع ضمني في قرار القبول في الكلية لا ينطوي على خطأ من جانب الإدارة طالما أن قرار قبول الطالب بالكلية كان مرده مسعى الطالب نفسه، واخفاءه حالتة المرضية رغم علمه بأن اصابته تعتبر سبباً من اسباب عدم لياقته الطبية ".[1]

كما إنتهى القضاء الإداري المصري إلى تقرير اختصاصه بمراقبة مشروعية القرارات في مجال دعوى الإلغاء والحكم على الإدارة بالتعويض لتراخيها في اتخاذ قرار كان من واجبها اتخاذه،؛ وذلك بالرغم من ان اختيار الوقت المناسب لإصدار القرار يعتبر من أهم مظاهر السلطة التقديرية للإدارة.[2]

---

[1]- قرار المحكمة الإدارية العليا، رقم (1565، ل 3) فصل بتاريخ 1957/4/27، اشار إليه،الكبيسي، رحيم سليمان (2000) حرية الإدارة في سحب قراراتها، مصدر سابق، ص 827.

[2]- الخليفات، محمد عواد مهنا (1999) سحب القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص 95.

إذ اكدت على ذلك المحكمة المذكورة بالقول "... وان يترتب عليه ضرر وان تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر اما إذا كان القرار سليماً ومطابقاً مع أحكام القانون فلا تسأل عنه الجهة الإدارية مهما بلغ حجم الضرر لانتفاء ركن الخطأ ".[(1)]

وجاء القرار اعلاه عندما يكون قرار السحب الإداري سليماً ومطابقاً وأحكام القانون وارسى القضاء الإداري الأردني فيما يخص التعويض عن سحب القرارات الإدارية السليمة على نهج القضاء الإداري المصري ولاتقوم مسؤولية الإدارة عن قرارات السحب السليمة شريطة ذلك ان يكون السحب مطابقاً لأحكام القانون ووفق الضوابط المحددة للإدارة العامة، ومهما كان الضرر فإن الإدارة لاتسأل عن مايرتبه قرار السحب من ضرر يصيب الأفراد حيث ورد حكم لمحكمة العدل العليا السابقة قضي فيه ".... فالقرار الذي يصدر سليماً في مضمونه ومحمولاً على اسباب تبرر إصداره فلا يكون ثمة محل لمسائلة الجهة الادارية التي إصدرته عن التعويض".[(2)]

وفي حكماً اخر قضت ذات المحكمة ".... ان من المسلمات فقهاً وقضاءً ان مناط مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية التي تصدرها في تسييرها للمرافق العامة، تقوم على توافر اركان ثلاثة: هو قيام خطأ من جانبها وان يلحق صاحب الشأن ضرر نتيجة هذا الخطأ، وان تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر, فإذا إنتفى أحد هذه الاركان فلا مسؤولية ولاتعويض".[(3)]

---

[1]– رزق، طارق عبد الرؤوف صالح (2014) النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط1، دار النهضة العربية، ص 685.

[2]– قرار محكمة العدل العليا الأردنية السابقة، رقم (90) لسنة (1995) فصل بتاريخ 1995/7/9، منشورات مركز عدالة الأردني.

[3]– قرار محكمة العدل العليا، فصل بتاريخ (1994/11/16) منشور في مجلة نقابة المحامين، لسنة (1995) ص 160.اشار إلية شطناوي، علي خطار (2008) مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، ص 155.

وبهذا الشأن ايضاً ان طلب التعويض لايتقيد بميعاد الإلغاء القانوني وهي غالباً ماتكون ستون يوماً بل يخضع ذلك التحديد للقواعد العامة، وقالت المحكمة بقولها "ان طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات الإدارية التي نصت عليها المادة (9/أ) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) 1992 لاتخضع لمدة الطعن بإلغاء القرار الإداري وعليه يكون الدفع بأن الدعوى مقامة بعد انقضاء المدة مستوجباً للرد.[1]

كما أن محكمة القضاء الإداري تختص بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار اللاحقة نتيجة القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء.[2]

اما في العراق فقد تأثر القضاء الإداري العراقي باجتهاد القضاء الإداري المقارن وتحديداً الأنظمة الثلاثة السابقة والمتمثلة في كل من القضاء الإداري الفرنسي والمصري والأردني.

فقد ورد في قرار لمحكمة التمييز العراقية جاء فيه" ان البلدية وان كان من سلطتها تنظيم المباني في البلد طبقاً للخطة التي تراها اوفق للمصلحة العامة غير انه ليس لها بعد منح الاجازة طبقاً لأصولها ان تمنع الاستمرار في العمل بالبناء دون ارتكاب مخالفة تبرر إلغاء الاجازة فيكون المنع لا أساس له من القانون ويستوجب إلزامها بالتعويض".[3]

---

[1]– الطهراوي، هاني علي (2004) قواعد وآثار سحب القرار الإداري، مصدر سابق، ص 120.

[2]– للمزيد انظر المادة الخامسة فقرة (ب) من قانون محكمة القضاء الإداري الأردني، رقم (27) لسنة 2014.

[3]– قرار محكمة التمييز العراقية، منشور في مجلة القضاء الإداري، العدد 3، لسنة (1996) ص 91 . اشار إلية الكبيسي، رحيم سليمان(2000) حرية الإدارة في سحب قراراتها، مصدر سابق، ص 821.

إذ جاء قرار لمجلس الانضباط العراقي لسنة 2007 حيث ورد فيه".... وحيث ان امر إحالته إلى التقاعد قد الغي كونه قرار معدم مما يستلزم معه ازالة كافة اثاره ومن ضمنه تعويض المدعي كما فاته من عد ممارسة الوظيفة، أي مايعادل ماكان يتقاضاء قبل إحالته على التقاعد".[1]

وعن ذلك فقد نصت المادة السابعة من البند السابع الفقرة (ب) من قانون مجلس شورى الدولة على انه "عند عدم البت في التظلم أو رفضه من الجهة الإدارية المختصة على التظلم ان يقدم طعنه إلى المحكمة خلال (60) ستون يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقة أو حكماً وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني ولايمنع سقوط الحق في الطعن أمامها من مراجعة القضاء العادي للمطالبة بحقوقه بالتعويض عن الأضرار الناشئة عن المخالفة أو الخرق للقانون"

مما سبق ذكره فيما يخص سحب القرار الإداري المشروع والتعويض عنه من قبل الإدارة يتضح للباحث ان مسؤولية الإدارة تقوم عندما يكون السحب مخالفا لأحكام القانون أو مخالف للضوابط القانونية.

وبهذا تلتزم الإدارة عن تعويض الضرر الذي لحق الشخص المضرور جراء عمل أو تصرف الإدارة وإذا كان القرار سليماً ومطابق وأحكام القانون فإن الإدارة لاتسأل عن ما يرتبه القرار من آثار، حتى وان أنشأ ضرراً حيث تنتفي مسؤولية الإدارة بإنتفاء ركن الخطأ.

---

[1]– قرار محكمة القضاء الإداري، رقم(29) لسنة (2007) فصل بتاريخ (2007/5/31) منشورات مجلس شورى الدولة، ص 383. اشار إلية الدليمي، ميثاق قحطان (2015) سلطة الإدارة في انهاء القرار الإداري، مصدر سابق، ص 113.

## المطلب الثاني

## التعويض عن قرارات السحب غير المشروعة

الأصل ان حق الإدارة من سحب قراراتها غير المشروعة خلال مدد الطعن القضائي المحددة بمقتضى التشريعات، وبفوات تلك المدة يعتبر القرار الإداري غير المشروع حصيناً من الإلغاء أو السحب، ويعامل معاملة القرار المشروع، وبذا يعتبر مصدر للحقوق المكتسبة، وبالتالي تمتنع الإدارة من سحبه أو إلغاءه وعبر عن ذلك القضاء الإداري المصري بالقول بأن السحب"....هو وجوب التوفيق بين ما يجب ان يكون للإدارة من حق في إصلاح ما ينطوي عليه قرارها من مخالفة قانونية وبين وجوب استقرار الأوضاع القانونية المترتبه على القرار الإداري.[(1)]

وقد يكون قرار السحب غير مشروع من قبل الإدارة مما يؤدي الى حدوث أضرار بالمخاطبين به، وبالتالي تقوم مسؤولية الإدارة هنا وتلتزم بالتعويض جراء عملية السحب غير المشروع، فأي تصرف من جهة الإدارة بإصدار قرار أو فعل مادي ونتج عن ذلك ضرر لأحد الأفراد، يترتب عليه ان تكون الإدارة الصادرة عنها هذا التصرف ملزماً بتعويض الأضرار التي نجمت عن تصرفها غير المشروع، فهناك ضرورة ان لا يترك اي تصرف صادر من الإدارة مثلها في ذلك مثل الأفراد، دون ان تتقرر مسؤولية الإدارة عنه، طالما ترتب على ذلك التصرف ضرر لأحد الأفراد.[(2)]

حيث تقوم دعوى المسؤولية على أساس الضرر الذي أشرنا إليه سابقاً، وان كل فعل من جانب الإدارة يرتب ضرراً للغير فإن من حق المضرور ان يطالب بالتعويض وذلك وفق أحكام القانون، وكذلك وفق أعمال الإدارة فقد استقر الفقه والقضاء على ان الإدارة تكون مسؤولة في حالة وقوع

---

[1]– شحاده، موسى مصطفى (1998) سحب القرار الإداري كطريق من انقضاء القرار الإداري، مجلة الفكر الشرطي، مركز بحوث الشرطة، القياده العامة، لشرطة الشارقة، الامارات، ص 127.

[2]– سلامة، شعبان عبد الكريم (2011) القرار الإداري السلبي، مرجع سابق، ص 380.

خطأ من قبلها بمناسبة ادائها لأعمالها ويتجلى ذلك عندما يكون قرار الإدارة مشوباً بأحد العيوب القانونية ومقترن القرار المعيب بالضرر الذي لحق بالغير فإن المبرر الذي يضفي المشروعية على قرار السحب ان هذا القرار يجب ان يتخذ بسبب عدم مشروعية القرار المسحوب، فتلجأ الإدارة بسحب القرار لعدم مشروعيته ومحو اثاره وإعتباره كأن لم يكن قط.[1]

وان المبدأ المعمول به بهذا الصدد هو ان مناط مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تصيب الغير مقصورة على قراراتها غير المشروعة، اما القرار المشروع الذي لايشوبه اي عيب من عيوب المخالفة للقانون التي تبرر التعويض عن الأضرار المترتبه عليه، فإن الإدارة لاتسأل عنه مهما بلغت جسامة الضرر الذي يترتب عليه وذلك بسبب إنتفاء ركن الخطأ من قبل الإدارة، لأن إذا كانت القرارات مطابقة مع أحكام القانون فلا تقوم مسؤولية الإدارة ولا تحكم بالتعويض عنه.[2]

فإن موقف القضاء الإداري الفرنسي واضحاً من ان مسؤولية الإدارة تقوم في حالة رجوعها في القرارات بصورة غير مشروعه وبهذا تلتزم الإدارة بوجوب تعويض صاحب الشأن عن الأضرار التي حاقت به نتيجة الأثار التي رتبها القرار الغير مشروع. فقد أشارت أحكام مجلس الدولة الفرنسي بأن" اغفال الإدارة القيود المقررة لشرعية سحب القرارات الإدارية المعيبة (قيد الميعاد، وان يوصم عيب يبرر إلغائه عن طريق القضاء) يستتبع مسؤولية الإدارة واوضح ان سحب السلطة المختصة (وزير الدفاع الوطني) للقرار بعد فوات المددالمقررة قانوناً لسحب القرارات المعيبة، فإنه يرتب مسؤولية الإدارة بتوافر عناصر المسؤولية الخطأ والضرر واستقامة السببية بينها وقد قضى المجلس بتقدير تعويض للمضرور عما ناله من جراء السحب المعيب، وهذا المبدأ مضطرد في قضاء مجلس الدولة

---

1- القطاونة، تحسين مجير محمد (2007) سحب القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص 98.

2- الخليفات، محمد عواد مهنا (1999) سحب القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص 91.

الفرنسي ففي حكمه في قضية(Societea quitain prirneurs ) قضى بتقرير تعويض عن قرار السحب غير المشروع.[1]

وفي حكماً اخر لذات المجلس اقر فيه "بإلغاء قرار الحكومة الفرنسية بسحب قرار التصريح الصادر لشركة فرنسية بشراء باخره اجنبية وإلزام الحكومة بالتعويض المالي الذي يتفق مع المصاريف التي تكبدتها الشركة للحصول على الباخره وذلك بسبب إلغاء الحكومة لقرارها.[2]

اما في القضاء الإداري المصري فإن المادة(2/172) من القانون المدني المصري نصت على ان" يقدر التعويض بالنقد على انه يجوز للقاضي تبعاً للضروف وبناءً على طلب المضرور ان يأمر بإعادة الحال إلى ماكان عليه، أو ان يحكم باداء امر معين متصل بالعمل غير المشروع وذلك على سبيل التعويض" ويفهم من هذا النص وجود قاعدتين في التعويض اما ان يكون نقدياً أو ان يكون عينياً وذلك حسب الحالة. إلّا ان الامر مختلف في المسؤولية الإدارية حيث يكون التعويض نقدياً ولا يقر بالتعويض العيني لأنه يمتنع على القاضي ان يصدر حكماً للإدارة بقيامها عن عمل شيء أو الامتناع عن عمل شيء، وإلّا كان ذلك اخلال لمبدأ الفصل بين السلطات، ومن ثم فإن التعويض الذي يلزم الإدارة بادائه لايكون إلّا نقداً بصرف النظر عن نوعه سواء كان مادياً ام ادبياً. وتقوم مسؤولية الإدارة عندما يكون قرار السحب غير مشروع بوجود ركن الخطأ.[3]

وفي هذا الخصوص فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكماً لها قائلة" ان أساس مسؤولية الحكومة عن القرارات الإدارية الصادرة منها هو وجود الخطأ من جانبها وان يكون القرار غير مشروع أي يشوبه عيب أو اكثر من العيوب المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة، وان

---

[1]- عبد الحميد حسني درويش (1981) نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، مرجع سابق، ص 514.

[2]- خليل، عبد القادر (1964) سحب القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص 584.

[3]- سلامة، شعبان عبد الكريم (2011) القرار الإداري السلبي، مرجع سابق، ص 343.

يلحق بصاحب الشأن ضرر وان تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر، ومن حيث ان قرار الجهة الإدارية الصادر في (29) من يوليو عام 1961 سحب قرار تعيين المدعية لعدم اجتيازها الامتحان المقرر لشغل الوظيفة التي تعينت فيها، وقد حكم نهائياً بإلغائه لمخالفته للقانون لورود السحب على قرار التعيين بعد ان كان هذا الأخير قد تحصن بمضي الميعاد المقرر قانوناً للسحب، ومن ثم يتبين ركن الخطأ من جانب الإدراة بإصدارها ذلك القرار المخالف للقانون ومن حيث انه قد ثبت خطأ الإدارة في إصدار قرارها بسحب قرار تعيين المدعية وقد ترتب على هذا الخطأ ضرراً على المدعية يتمثل في اقصائها عن وظيفتها وحرمانها من مرتبتها، وتأثر مركزها القانوني بانفصام رابطتها الوظيفية لمدة زادت على اربع سنوات، متى كان هذا الضرر نتيجة مباشرة لخطأ الإدارة، ومن ثم تكون شروط مسؤولية الإدارة قد توافرت، وبالتالي يكون طلب التعويض قائماً على أساس سليم من القانون".[1] وبنفس السياق قضت بحكم آخر قائله" أساس مسؤلية الإدارة عن القرارات الصادره منها هو وجود خطأ من جانبها بأن يكون القرار غير مشروع، أن يحيق بصاحب الشأن ضرر وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر....".[2]

كما ان القاضي وان كان لايملك ان يحكم على الإدارة بالتعويض العيني للمضرور إلّا ان الإدارة يمكن ان تتفادى إلزام القضاء لها بالتعويض النقدي في حالة تنفيذ الحكم اختيارياً، وإذا قامت الإدارة بتنفيذ الحكم الصادر بإلغاء قرارها غير المشروع من قبل القضاء فيعتبر ذلك خير تعويض عيني يسقط الحق في المطالبة بالتعويض النقدي مادياً أو ادبياً. حيث قضت المحكمة الإدارية

---

1- قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية، فصل بتاريخ (1978/1/28) اشار إلية الخليفات، محمد عواد مهنا (1999) سحب القرارات الادارية، مصدر سابق، ص 91.

2- قرار المحكمة الإدارية العليا، رقم (4381) فصل بتاريخ (2001/1/27) أشار إلية سلامة، شعبان عبد الكريم (2011) القرار الإداري السلبي، مرجع سابق، ص 319.

بحكماً لها قائلة" ومن حيث ان التعويض غير النقدي مجاله الطبيعي التعويض عن الضرر الأدبي في الحالات التي يكون فيها هذا التعويض كاف لجبر الضرر، وحيث انه وقد ثبت من الوقائع ان قرار نقل المدعين من مصلحة الجمارك إلى الحكم المحلي الغى بحكم محكمة القضاء الإداري ونهضت الجهة الإدارية إلى تنفيذ هذا الحكم تنفيذاً كاملاً بإزالة كل مايترتب على قرار النقل الملغى من آثار، فإن ذلك كاف وحدة لجبر كافة الأضرار الأدبية التي تكون قد اصابت المدعين بسبب هذا القرار وتبعاً لذلك فلا يمكن للمدعين أصل حق في المطالبة بتعويض نقدي عن مثل هذه الأضرار بعد ان تم جبرها على النحو المتقدم.[1]

وفي القضاء الإداري الأردني فقد تاثر القضاء الأخير بما جاء في القضائين في كل من القضاء الإداري الفرنسي والقضاء الإداري المصري فيؤخذ التعويض صورتين فهو اما يكون عينياً(ennature) أي الوفاء بالإلتزام عينياً، ويعتبر الأصل في قيام المسؤولية أو ان يكون (parequivalent) ويقصد به الوفاء بمقابل ويقدر التعويض بالنقد، على انه يجوز تبعاً للظروف، وبناء على طلب المضرور، ان يامر بإعادة الحال إلى ما كانت عليه، أو يحكم بإداء أمر معين متصل بالعمل غير المشروع، وذلك على سبيل التعويض.[2] حيث ورد حكم لمحكمة العدل العليا السابقة جاء فيه".... ان يكون صاحب الحق اصابته الجهة الإدارية بقرارها الملغي بضرر يراد جبره والتعويض عنه".[3]

---

1- حكم المحكمة الادارية العليا المصرية، طعن رقم (1820) فصل بتاريخ 1987/5/24، اشار إليه سلامة، شعبان عبد الحكيم، (2011) مرجع سابق، ص 245.

2- السيد عويس (2011) حمدي ابو النور، مرجع سابق، ص 195.

3- قرار محكمة العدل العليا الأردنية السابقة، رقم (1994/182) فصل بتاريخ 16/11/1994، مجلة نقابة المحامين، العدد (7) لسنة (2006) ص 1070.

وفي اطار المسؤولية نظم المشرع الأردني عن الفعل الضار عدة مواضيع ونصت المادة (257) من القانون المدني والتي جاء فيها" يكون الأضرار بالمباشرة أو التسبب فإن كان بالمباشرة لزم الضمان ولا شرط له وإذا وقع بالتسبب فيشترط التعدي إو التعمد أو ان يكون الفعل مفظياً إلى ضرر" وجاءت المادة (258) من القانون ذاته بما يلي" إذا اجتمع المباشر والمتسبب يضاف الحكم إلى المباشر ".[1]

إلّا ان الأمر يختلف في المسؤولية الإدارية بالتعويض فقد استقر القضاء الإداري الأردني على إلزام جهة الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة واشترط في ذلك توافر اركان المسؤولية والمتمثلة في الخطأ والضرر وقيام العلاقة فيما بينهما وهي العلاقة( السببية).[2]

وكانت أحكام محكمة العدل العليا الأردنية السابقة هي الفيصل في هذا الخصوص فقد ورد حكماً لها قائلة "ان مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة تستلزم توافر ثلاث اركان: وهي ان يكون هناك خطأ من جانب الإدارة، وان يصيب الفرد ضرراً نتيجة وقوع هذا الخطأ، وان تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر، وحيث يدخل في معنى الخطأ العمل غير المشروع أو المخالف للقانون في صوره الأربع وهي عيب الشكل وعيب الإختصاص وعيب مخالفة القانون والانحراف بالسلطة، فإذا كان كل وجه من وجوه عدم مشروعية القرار يكون كافياً بذاته لا لإلغائه، إلّا انه ليس من المحتم ان يكون مصدراً للمسؤولية وسبباً للحكم بالتعويض إذا ماترتب على صدور هذا القرار المشوب بهذا العيب ضرراً للفرد، فإذا إلغي القرار بسبب مخالفته للقانون أو الانحراف بالسلطة اي (العيوب الموضوعية) فهذه العيوب تشكل سبباً للتعويض في كل الحالات.

---

[1]– القانون المدني الأردني، رقم (43) لسنة (1976).

[2]– النوايسة، أحمد محمد فارس (2009) مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص 208.

فـي حـين ان العيـوب الشـكلية أي (عيـب الشـكل وعيـب الإختصـاص) لاتـؤدي دائمـاً إلـى الحكـم بالتعويض، إذ ان مسؤولية الإدارة لاتقرر بمجرد تحقيق الضرر في جميع الحالات، فالشكل اما ان يكون جوهرياً أو تبعياً، ومخالفته اما ان تكون مؤثرة في القرار أو غير مؤثرة فيه، فإذا كانت مخالفة الشكل التي تؤدي إلى الحكم بإلغاء القرار المعيب لاتنال من صحته موضوعاً فإنها لاتنهض سبباً للحكم بالتعويض مادام ان القرار من حيث الموضوع يستند إلى وقائع تبرر صدوره وانه في وسع الإدارة ان تعيد تصحيحه وفقاً للأوضاع الشكلية المطلوبه وذلك بتدارك مافاتها من إستيفاء الشكل أو تصحيحه دون ان يكون من شأن ذلك التأخير بتغيير مافي تقديرها لموضوع القرار أو ملاءمة إصداره، وكذلك الشأن فيما يخص عيب عدم الأختصاص إذا ماكان الضرر المطالب بالتعويض عنه لاحقاً الفرد لامحالة لو ان القرار ذاته صدر من الجهة المختصة، وبناءً على القرار موضوعاً فإنها لاتنهض سبباً للحكم بالتعويض.[1]

وفي حكماً اخر لذات المحكمة اكدت لما جاء في القرار السابق بقولها "من المتفق عليه ان مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة تستلزم ان يكون هناك خطأ من جانب الإدارة وأن يُصيب الفرد ضرر من هذا الخطأ وان تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر".[2]

وتجدر الاشارة إلّا انه يجب ان يكون التعويض الذي يحكم به القاضي ان يتناسب وحجم الضرر الذي حاق المضرور، ويلتزم القاضي الإداري حين يقدر التعويض للقواعد العامة في هذا الصدد من ضرورة ان يكون هذا التعويض كاملاً وشاملاً للأضرار المادية والأدبية التي حاقت

---

1- قرار محكمة العدل العليا الاردنية السابقة، رقم (87/352) مجلة نقابة المحامين، العدد (6) لسنة (1990) ص 157. اشار اليه القطاونه، تحسين مجير محمد (2007) سحب القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص 125.

2- قرار محكمة العدل العليا الاردنية السابقة، رقم(2003/321) فصل بتاريخ 2003/12/11، اشار اليه شطناوي، علي خطار، (2008) مسؤولية الادارة عن اعمالها الضارة، مرجع سابق، ص 155.

بالمضرور. وإضافة للقواعد التي يلتزم بها القاضي فيجب ان يتقيد ايضاً بطلبات المضرور جراء فعل الإدارة غير المشروع وذلك لكون القضاء ملزماً بالتقيد بطلبات المدعي ولايجوز له ان يحكم بما يتجاوز حدود طلباته وإلّا عد ذلك حكماً باطلاً كما يجب ان يكون تقدير التعويض مناسباً ومسؤولية الإدارة، حتى لايتحول التعويض إلى وسيلة لإثراء المضار بلا سبب على حساب الإدارة وان الإدارة لاتتحمل التعويض إلّا إذا كان الخطأ منسوباً إليها وحدها، فتقوم الإدارة بالتعويض عن افعالها الضارة فقط، فإذا اشترك المضرور بالخطأ في احداث الضرر، ففي هذه الحالة يتحمل المضرور جزءاً من المسؤولية بحيث لاتلتزم الإدارة بتعويض كل الضرر.[1]

كما جعلت المادة التاسعة الفقرة (أ) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 اختصاص النظر بطلبات التعويض من اختصاص القضاء الإداري حيث قضت بحكماً لها قائلة"وتختص محكمة العدل العليا بنظر طلبات التعويض متى كانت الدعوى مؤسسه على قرار إداري معيب لمخالفة القانون اياً كان المدعى عليه سواء كانت الحكومة ام غيرها".[2] وفي قراراً اخر لها قائلة"...ان القرارات هي تصرفات قانونية فلا تسقط مسائلة الإدارة عنها وتلتزم الإدارة بالتعويض عن الأضرار التي ترتبها القرارات الإدارية غير المشروعة...."[3]

اما في العراق وفيما يخص التعويض عن سحب القرارات غير المشروعة التي تسبب ضرراً للغير فقد جاءت المادة الخامسة من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم(65)

---

1– ابو الهوى، نداء محمد امين (2010) مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مصدر سابق، ص 125.

2– قرار محكمة العدل العليا الاردنية السابقة، رقم (94/37) مجلة نقابة المحامين، لسنة (1994) ص 788. اشار اليه، النوايسة، أحمد محمد فارس (2009) مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص 211.

3- قرار محكمة العدل العليا الأردنية السابقة، رقم (366/1994) فصل بتاريخ 1995/4/11، مجلة نقابة المحامين، العدد(4) لسنة (1995) ص 1827.

لسنة 1979، رقم (17) لسنة 2013 واستبدلت بالنص الأتي الفقرة (اولاً) "تشكل محكمة للقضاء الإداري، ومحكمة لقضاء الموظفين برئاسة نائب الرئيس لشؤون القضاء الإداري او مستشار وعضوين من المستشارين أو المستشارين المساعدين...."

وجاءت الفقرة (الرابعة) من المادة ذاتها بما يلي" تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناءً على طلب من ذوي مصلحة معلومة وحالة ممكنه، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي ان كان هناك مايدعو إلى التخوف من الحاق الضرر لذوي الشأن"

كما جاءت الفقرة الخامسة ايضاً" ان يتضمن الأمر أو القرار خرقاً أو مخالفة للقانون أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية، وان يكون الأمر أو القرار قد صدر خلافاً لقواعد الإختصاص أو معيباً لشكله أو في الإجراءات أو في محله أو سببه" وفي قرار لمحكمة التمييز العراقية إعتبرت الخطأ هو أساس لقيام المسؤولية الإدارية إذ قررت بما يلي" ليس للبلدية إذا مامنحت اجازة البناء ان تمنع الشخص المجاز بالبناء من مباشرة البناء إلا لسبب ضروري وإلا إعتبرت متعسفة في استعمال سلطتها واجاز الحكم عليها بالتعويض عن قرارها القاض بالمنع من اكمال بناء المدعي" وهذا يعني ان الإدارة (البلدية) التي رجعت عن القرار الأول (قرار المنح) بصورة ضمنية من خلال منع صاحب الترخيص من مباشرة العمل وإعتبرت المحكمة قرار الرجوع معيب حيث قالت" ان قرار المنع لا

أساس لـه مـن القـانون" وإذا لـم يلغـى قـرار الرجـوع مـن قبـل المحكمـة فإنهـا قـد الزمـت الإدارة بالتعويض.[1]

اما المادة السابعة البند (8) من قانون مجلس شورى الدولة وتحديداً الفقرة (أ) فقد نصت على "ان تبت محكمة القضاء الإداري في الطعن المقدم اليها ولها ان تقرر رد الطعن أو إلغاء أو تعديل الأمر أو القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض ان كان له مقتضى بناءً على طلب المدعي".

وجاءت الفقرة(ب) من نفس المادة البند(8) قائلة "يكون قرار المحكمة المنصوص عليه في الفقرة (أ) من هذا البند قابلاً للطعن فيه تمييز لدى المحكمة الإدارية العليا خلال (30) ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ به إعتباره مبلغاً"

ويتضح للباحث من كل ماتقدم بأن الإدارة تكون ملزمة في تعويض الأفراد الذي اصابهم الضرر جراء عملية السحب غير المشروعة أو المخالفة لاحكام القانون واشترطت الأنظمة السابقة ان تقوم مسؤولية الإدارة عن توافر ركن الخطأ من جانب القائمين على الإدارة العامة. إذ ان القضاء يقتصر دوره على الفصل في النزاع وتقدير الضرر للشخص المضرور وان ذلك التقدير أو التعويض يجب ان يغطي قيمة الضرر وعلى الإدارة ان تلتزم بتنفيذ احكام القضاء.

## المطلب الثالث

## التعويض عن سحب القرارات المنعدمة

أشرنا فيما سبق بأن القرار المنعدم هو"القرار الذي شابه عيب جسيم يفقده خصائصه كقرار إداري"، مما ينحدر به إلى درجة الإنعدام، ويتحقق ذلك إذا صدر القرار الإداري مما لايتصف بصفة

---

[1]– قرار محكمة التمييز العراقية، رقم (1828) لسنة (1966) فصل بتاريخ 1966/12/19، المجلد الرابع، ص 134. اشار اليه الكبيسي، رحيم سليمان (2000) حرية الإدارة في سحب قراراتها، مرجع سابق، ص 821.

الموظف العامأو من موظف ليس له صله بإصدار القرارات، أو دخول القرار في اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية، أو إذا صدر من مرؤوس في امر يدخل في اختصاص رئيسه إو في حالة التفويض الباطل، أو إعتداء هيئة تأديبية على اختصاص اخرى أو عدم صلاحية مصدر القرار"هذا ما اقرته محكمة العدل العليا الاردنية السابقة.(1)

كما يجوز سحب القرارات الإدارية المنعدمة في اي وقت دون التقيد بالميعاد القضائي، ويرجع ذلك إلى كون القرار الإداري قد شابه عيب جسيم يفقده مشروعيته القانونية، بمعنى يتجرد القرار من الصفة الإدارية ويهبط إلى درجة الإنعدام، وان القرار المنعدم لايرتب حقوقاً مكتسبة لأحد ولا يرتب آثار قانونية مهما طالت مدة بقائه، وبالتالي لايتحصن بفوات المدة القضائية وهي غالباً ماتكون ستون يوماً في اغلب التشريعات القضائية الإدارية.(2) وان محكمة العدل العليا السابقة قد توسعت بهذا المفهوم فقضت بحكماً لها قائله" القرار المعدوم هو القرار الصادر ممن لا يتصف بصفت الموظف العام، أو من موظف لا صله له بإصدار القرارات الإدارية أو في حالة إعتداء المرؤوس على اختصاص رئيسه، أو أن تقوم السلطة الإدارية بإصدار قرار في أمر يدخل في اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية، أو إعتداء هيئة تأديبية على اختصاص هيئة أخرى، أو عدم صلاحية مصدر القرار كما هو في حالة التفويض الباطل".(3)

ففي حالة سحب القرار المنعدم يصبح القرار لا اثر له ويعتبر حالة مادية ويتجرد من اي قيمة مادية ولايمكن التذرع والمطالبة بحقوق للمدعيين على أساس القرار المنعدم وبهذا الصدد فقد ورد

---

1- قرار محكمة العدل العليا الأردنية السابقة، رقم (2002/11) فصل بتاريخ 2002/7/7، منشورات مركز عدالة.

2- شحاده، موسى مصطفى (1998) سحب القرار الإداري كطريق من انقضاء القرار الإداري، مجلة الفكر الشرطي، مركز بحوث الشرطة، القياده العامة، لشرطة الشارقة، الامارات، ص 143.

3- قرار محكمة العدل العليا الأردنية السابقة، رقم (2001/473) منشورات مركز عدالة الأردني.

حكماً حديثاً آخر لمحكمة العدل العليا جاء فيه مايلي"…. لايمكن للمستدعين الاحتجاج بفكرة الحقوق المكتسبة بقرار ترفيعهم المنعدم، لأن القرار المنعدم يتجرد من أي قيمة قانونية، ولايندرج ضمن القرارات المنشئة لحقوق، وان هذه النتيجة هي جوهر وروح نظرية الإنعدام ذاتها، وعليه لايتصور ان يرتب القرار المنعدم حقوقاً للمستدعين لأن مراكزهم القانونية قد استقرت بصدور قرار مجلس الوزراء باحالتهم على التقاعد، وعليه فإن قرار المستدعى ضده بالترفيع لايؤدي إلى أنشاء مراكز قانونية للمستدعين تستحق الحصانة بغية استقرارها فهو لايعدو ان يكون عملاً مادياً غير ذي اثر قانوني ومعتبر، وهذا الأمر يتعلق بالنظام العام يمكن اثارته في اي حالة تكون عليها الدعوى، وتمتلك محكمتنا اثارته من تلقاء نفسها والتصدي له مباشرة".[(1)]

في الحقيقةإن صدور القرار المنعدم بشخص لايتمتع بالإمتيازات التي يتمتع بها الموظف العام لعدم ارتباطه بالجهة الإدارية فإن المسؤولية عن تعويض الأضرار الناجمة عنه تقع على عاتق من إصدر القرار المنعدم، وبالتالي فان هذه الصورة من صور الإنعدام لاتثير أي صعوبة في قيام المسؤولية وتحديدها عن تحديد الأضرار الناجمة عنه.[(2)]

كما إعتبر جانب من الفقه ان إساس قيام مسؤولية الإدارة عن قرارات السحب المعيبة مناطها ركن الخطأ اما في حالة التعويض عن قرارات السحب المنعدمة فإن الإختصاص ينعقد للقضاء العادي، وجاء دور الفقه باقرار اختصاص القضاء العادي بنظر طلبات التعويض عن القرارات

---

[1]– قرار محكمة العدل العليا السابقه، رقم (2013/129) فصل بتاريخ 2013/9/12، مجلة نقابة المحامين، ص 1414.

[2]– نقلاً عن، ابو الهوى، نداء محمد امين (2010) مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مصدر سابق، ص 86.

المنعدمة بإعتبار ان تلك القرارات تفتقد صفة القرار الإداري،ويعتبر عملاً مادياً، وبالتالي فإن مسؤولية الإدارة تحكمها القواعد المدنية في هذا الشأن.[1]

إلّا أن موقف اخر من الفقه جاء واضحاً فيما يخص سحب القرارات المنعدمة إذ يرى بأن القرار المنعدم قد يثير مسؤولية الموظف الذي إصدره، لان المخالفات القانونية التي ارتكبها المذكور بصدده تعد مخالفات جسيمة، تخرج القرار من نطاق الوظيفة حكماً، حتى وان كان متصلاً بها مادياً، لقيام الموظف به في اثناء مباشرته لمهام وظيفته، وبالتالي يكون القرار المعدوم مصدراً لمسؤولية الموظف الشخصية، سواء قصد به تحقيق الصالح العام أو تحقيق اغراض سيئة.[2] ويرى البعض عندما يخرج مصدر القرار عن القيود الموضوعية للإختصاص ويخالفها فبذلك ينحدر إلى إحدى الصورتين: تتمثل الصورة الأولى: بعدم الإختصاص الجسيم أو ما يسمى(اغتصاب السلطة) ويقصد به أن يصدر القرار فاقداً لأحد أركانه ومقوماته الأساسية فيكون مجرد واقعة مادية وبالتالي يعتبر معدوم الأثر والنتائج، ويجوز سحبه في أي وقت، وتتمثل الصورة الثانية بعدم الإختصاص العادي(البسيط) هنا يعتبر القرار اقل خطورة من الصورة الأولى، فهو لا يمس مبدأ الفصل بين السلطات، فالقرار يكون في هذه الحاله معيباً وقابلاً للإبطال ولا ينحدر إلى الإنعدام، ومن ثم فإن سحبه من قبل الجهة المصدرة والطعن به من قبل المتضررين منه يجب ان يكون خلال المدة القانونية المحددة قضائياً.[3]

---

[1]- عبد الحميد، حسني درويش (1981) نهاية القرار الاداري عن غير طريق القضاء، مرجع سابق، ص 516.

[2]- الكبيسي، رحيم سليمان (2000) حرية الادارة في سحب قراراتها، مصدر سابق، ص 837.

[3]- الخلايلة، محمد علي (2015) القانون الإداري، ط 1، ك 2، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 205 وما بعدها.

من الثابت ايضاً ان الإدارة تسأل عن أخطاء موظفيها التي لاتصل إلى مرتبة الخطأ الشخصي طبقاً للمعيار السائد فقهاً وقضاءً للتمييز بين الخطأ الشخصي وبين الخطأ المرفقي وان جهة الإدارة تعود على الموظف بما دفعته للمضرور، وعليه فإن قواعد العدالة تكون واجبة التطبيق التي توجب تقدير التعويض بما يتناسب وحجم الضرر، وفي هذه الحالة لايوجد تعويض عن سحب القرارات المنعدمة كونها تفتقد صفة القرار الإداري فالمسؤولية هنا تحكمها قواعد القانون المدني وليس من إختصاص القضاء الإداري.[1]

حيث ذهب القضاء الفرنسي إلى ان المسؤولية عن تعويض الأضرار الناجمة عن القرارات المنعدمة يتجه نحو معيارين يتمثل المعيار الاول: في الخطأ الشخصي والمعيار الثاني: يتمثل في الخطأ المرفقي. ففي قضية (Labadie) قضت محكمة النقيض الفرنسية بما يلي "بمسؤولية مدير الأمن الشخصية بإصدارة قراراً قبل استكمال اجراءات تعيينه مديراً للأمن بتوقيف احد الأفراد بالقبض عليه وايداعه في السجن الأمر الذي نجم عنه انتحار الشخص الموقوف. إذ إعتبرت المحكمة ان القرار الصادر من مدير الأمن الذي لم يعين بعد قراراً معدوماً وذلك لإصداره القرار في فترة لم يكن فيها موظفاً عاماً".[2]

وذهب القضاء المصري المتمثل في المحكمة الإدارية العليا وهي تقول في حكماً لها "ان صدور قرار رئيس الجمهورية بسحب قرار اسقاط الجنسية المصرية عن المدعي لايجبر الأضرار الأدبية التي لحقته واسرته، ويجب بالتالي تعويض المدعي عن الأضرار الأدبية، وهي حرمان المدعي

---

[1]- الخليفات، محمد عواد مهنا (1999) سحب القرارات الادارية، مصدر سابق، ص 95 .

[2]- نقلاً عن، ابو الهوى، نداء محمد امين (2010) مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مصدر سابق، ص 86.

واسرته من الإنتماء السياسي والمصري إلى مصر ".[1]ومن هذا المبدأ في حكم المحكمة يعتبر قرار اسقاط الجنسية قراراً منعدماً يوجب الرجوع فيه في اي وقت والرجوع فيه لايكفي لإصلاح الأضرار التي حاقت بالمضرور ولهذا يجب تعويضه عما تعرض له من آلآم.[2]

اما عن موقف القضاء الإداري الأردني بهذا الخصوص فقد اتجهت محكمة العدل العليا السابقة إلى تبني معيارين في الأول: تخلف الاركان والثاني: معيار للقول بانعدام القرار الاداري. إلّا ان قضائها استقر على الأخذ بمعيار جسامة عدم المشروعية لإنعدام القرار الإداري.[3] وفي هذا السياق عرفت المحكمة ذاتها بأن القرار المنعدم بأنه" القرار المنعدم كما استقر عليه الاجتهاد هو القرار المشوب بعيب جسيم بحيث يفقده خصائص القرار الإداري، وينحدر به إلى درجة الإنعدام....".[4]

وفي العراق فقد حذا القضاء الإداري إلى ما حذا إليه القضاء في كل من الأنظمة الإدارية السابقة وجاء تعريف القرار المعدوم بأنه "…. ان القرار المعدوم لاتسري بصدده المدد القانونية ويجوز الطعن في أي وقت لانه عدم والعدم لاينتج اثراً".[5]

إذاً صدور القرار بصورة منعدمة بقدر مايحمل الإدارة على التدخل لإزالتهُ، وإنهاء كافة الآثار المترتبة عليه، بقدر مايحملها مسؤولية تعويض الأضرار التي نجمت عنه قبل رجوعها فيه.

---

[1]– قرار المحكمة الإدارية العليا، رقم (1435/1432) فصل بتاريخ 1983/1/15، نقلاً عن، الكبيسي، رحيم سليمان، مصدر سابق، ص 138.

[2]– الكبيسي، رحيم سليمان (2000) حرية الادارة في سحب قراراتها، المصدر السابق، ص 839.

[3]– ابو الهوى، نداء محمد امين (2010) مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مصدر سابق، ص 86 وما بعدها.

[4]– قرار محكمة العدل العليا الأردنية، رقم (41/2006) فصل بتاريخ 2006/2/27، مجلة نقابة المحامين، العدد(4) لسنة (2007) ص 566.

[5]– قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، لعام (2006) رقم الدعوى (124) انضباط/ تمييز (2006) فصل بتاريخ، 2006/5/15.

وإذا كانت الإدارة ستعود على من إصدر القرار المنعدم فإن المسألة ستكون لاحقة لتعويض المضرور تحقيقاً للعدالة واحتراماً لمن تعاملوا بحسن النية مع القرار الصادر بالرغم على العيب الجسيم الذي اعتنق إصداره.[1]

واخيراً نود ان نبين في خصوص القرارات المنعدمة وسحبها بأن القرار المعدوم: هو القرار الصادر من شخص غير مختص قانوناً بإصداره مما يفقده مشروعيته القانونية وبذا ينحدر إلى درجة الإنعدام والمعدوم لاينتج اثراً قانونياً، مما يباح سحبه أو إلغائه في أي وقت، إلّاأن في بعض القرارات المسحوبة قد ينشأ ضرراً فتلتزم الإدارة في دفع التعويض للشخص الذي لحق به من ضرراً على أن التعويض يجب ان يتناسب وحجم الضرر، كما إن القرار المعدوم لايتحصن بفوات المدة بل يبقى مهدداً بالسحب أو الإلغاء في أي وقت ويكون واجباً على الإدارة ان تفعل ذلك فيما يخص السحب أو الإلغاء.[2]

ويرى الباحث إلى ان وفي حالة سحب القرارات الإدارية وتسبب ذلك في ضرراً، نجد إن هناك علاقة حتمية ومتلازمة مابين القرارات المسحوبة سواء كانت معدومة ام غير مشروعة ومابين تعويض الأضرار جراء عملية السحب.

---

1- الكبيسي، رحيم سليمان (2000) حرية الادارة في سحب قراراتها، مرجع سابق، ص 839.

2- العدوان، غازي فوزان ضيف الله (2013) الضرر الناشئ عن خطأ الإدارة والتعويض عنه، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ص 106 وما بعدها.

# الفصل الخامس

# الخاتمة

في مستهل هذا البحث وبعد التطرق لموضوع "الإدارة بين الحرية في سحب قراراتها والتعويض عنها" توصل الباحث إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات ولعل اهمها:

**اولاً: النتائج:**

1- لقد توصلت الدراسة إلى ان الحق للإدارة في إنهاء قراراتها الإدارية؛ وذلك عن طريق اجراء عملية السحب شريطة ان يتم ذلك وفق اطار التوفيق بين المصلحتين: المصلحة العامة للإدارة والمصلحة الخاصة للأفراد المخاطبين بالقرارات الإدارية، ويعتبر سحب القرار الإداري من أخطر امتيازاتها لأنه يسمح بمحو القرار من النظام القانوني بأثر رجعي.

2- توصلت الدراسة إلى وجود عدة مبادئ وقيود قانونية تلتزم الإدارة بعدم مخالفتها عند إجراء عملية السحب الإداري، ففي حالة كون القرار غير مشروع تلتزم الإدارة بسحبه ويعد واجباً عليها ان تفعل ذلك وعلى ان لاتخرج عن حضيرة القانون والإلتزام بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، إضافة لذلك فإن القرار الإداري المشروع وغير المشروع كلاهما يعد اساساً صالحاً لنشوء الحق المكتسب وهذا ما استقر عليه القضاء الفرنسي والمصري والأردني والعراقي.

3- توصلت الدراسة إلى ان الجهة الإدارية المصدرة للقرار هي التي يمكن ان تسحبه أو السلطة الرئاسية لها، ويمتنع على الإدارة سحب القرار السليم الذي رتب حقوقاً مكتسبة ومراكز قانونية للأفراد، وفي حالة سحب القرار السليم فيعتبر القرار الساحب(الجديد) مخالفاً لاحكام القانون ومستوجب الإلغاء.

4- توصلت الدراسة إلى ان هناك استثناءات على قاعدة عدم الرجعية يجدر على الإدارة الإلتزام والتقيد بها وعدم التوسع بها في ممارساتها للإختصاصات المنوطة لها، احتراماً للحقوق المكتسبة هذا من ناحية، وحفاظاً على استقرار المراكز والمعاملات القانونية واطمئنان الأفراد على مبدأ الأمن القانوني بعدم وجود أي فراغ يسببه السحب من قبل الإدارة وذلك من ناحية اخرى.

5- توصلت الدراسة إلى ان السحب هو قرار إداري جديد، وهو في ذلك يخضع لكل ماتخضع له القرارات الإدارية من قواعد واحكام، بما فيها قابليته للتظلم منه، والطعن فيه قضائياً، وبالتالي تحصنه لايؤدي إلى اغلاق الباب نهائياً في وجه المتضررين، وفي حالة وجود ضرر جراء سحب القرار الإداري مهما كان نوعه سواء مشروع أو غير مشروع أو معدوم فهنا تلتزم الإدارة عن التعويض الجسيم الذي لحق المتضرر.

**ثانياً:التوصيات:**

1- توصي الدراسة بأن على الإدارة التوفيق بين المصلحتين العامة للإدارة والخاصة للأفراد عند اجراء عملية السحب للقرارات الإدارية، على ان يكون ذلك وفق الاطار العام للأنظمة والقوانين.

2- توصي الدراسة الجهة أو السلطة الإدارية المصدرة للقرار الإداري عند سحبها لقراراتها السليمة الاخذ بنظر الإعتبار الحقوق المكتسبة للأفراد والذي انشأها القرار الإداري ولا تخرج عن حضيرة القانون وان تلتزم بالقيود والمبادئ القانون وكذلك ان يتم السحب وفق أحكام القانون.

3- توصي الدراسة إلى دعوة المشرع العراقي بتبني نظام التظلم الوجوبي والأختياري الذي سار عليه نظيره الأردني بدل الاقتصار على نظام التظلم الأختياري لما يسببه جهل بعض الأشخاص بمدد التظلم وهذا ما يضعف ضمان وأستقرار حقوقهم.

4- توصي الدراسة المشرع العراقي بما حذا إليه المشرع الأردني عندما اقر قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014 وجاء هذا القانون ليواكب التطورات الإدارية والتصدي لكل العقبات التي تطرئ خلال سير العمل الإداري وإعادة النظر في القوانين العراقية الذي لا تتفق مع روح الدستور الحالي لسنة 2005 ونخص بالذكر قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 لكونه صادر في مرحلة كان اتجاهها هو تقوية السلطة التنفيذية والهيمنة على السلطتين التشريعية والقضائية، فلا بد من تبني نظام قضائي وذلك بإستحداث وأنشاء مجلس الدولة العراقي على غرار ماجاء في كل من فرنسا ومصر وبالاستناد لنص المادة (101) من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 وتعمل على تحدد إختصاصات المجلس.

5- واخيراً توصي الدراسة المشرعين الأردني والعراقي بأن يتبنيان نهج المشرعين الفرنسي والمصري بالاجتهاد والأستقرار على تعويض المتضرر من خطأ الإدارة سواء كان ذلك الخطأ يسيراً أو جسيماً ولا يقتصر التعويض عن الأضرار الجسيمة فقط.

# قائمة المراجع

القرآن الكريم.

**اولاً: المراجع غير القانوينة:**

1- إدريس، سهيل،1995 القاموس العربي، دار الآداب للنشر والتوزيع، ط16، بيروت.

**ثانياً:المراجع القانونية:**

1- أبوالعثم، فهد عبدالكريم (2005) القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

- أبو العثم، فهد عبدالكريم (2011) القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق،ط1، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

2- أبوالعنيّن، محمد رفعت (1998) دعوى القضاء الإداري، ك2، القاهرة، المنشورات الحقوقية للنشر.

3- الأيوبي، عبدالرحمن نورجان (1965) القضاء الإداري في العراق، دار مطابع الشعب.

4- بدوي، أحمد زكي (2002) القاموس القانوني، بيروت، مكتبة لبنان.

5- بديوي، ثروت (1982) تدرج القرارات الإدارية، القاهرة، دار النهضة العربية.

6- بطيخ، رمضان محمد (2012) مبادئ القانون الإداري، ط1، اثراء للنشر والتوزيع.

7- الجبوري،ماهر صالح علاوي (1989) القانون الإداري، بغداد، مطبعة التعليم العالي.

- الجبوري، ماهر صالح علاوي (2009) مبادئ القانون الإداري، بغداد، مكتبة السنهوري.

8- الجبوري، نجيب خلف أحمد (2014) القانون الإداري، ط 1، السليمانية، يادكار لبيع ونشر الكتب القانونية.

9- الجرف، طعيمة (1964/1963) القانون الإداري، القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة للنشر.

10- جمال الدين، سامي (1992) الرقابة على أعمال الإدارة، بلا ماكان نشر.

- جمال الدين، سامي (1992) المنازعات الإدارية، بلا مكان نشر.

- جمال الدين، سامي، لوائح الضرورة والضمان الرقابة القضائية، الإسكندرية، منشأة المعارف.

11- جيزة، عبدالمنعم عبدالعظيم (1971) اثار حكم الإلغاء الإسكندرية، منشأة المعارف.

12- حسين، محمد بكر (2007) الوسيط في القانون الإداري، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي.

13- حلمي، محمود (1977) موجز مبادئ القانون الإداري، دار الاتحاد العربي للطباعة.

14- الحلو، ماجد راغب (1977) القضاء الإداري، ط1، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية.

- الحلو، ماجد راغب (1987) القانون الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية.

- الحلو، ماجد راغب (1994) القانون الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية.

- الحلو، ماجد راغب (1996) القانون الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية.

- الحلو، ماجد راغب (2008) القانون الإداري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة.

15- خاطر، شريف يوسف (2011) القرار الإداري، ط1، دار الفكر والقانونية للنشر والتوزيع.

16- الخلايلة، محمد علي (2015) القانون الإداري، ط 1، ك 2، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

17- خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم (2007) القرارات الإدارية الإسكندرية، دار الفكر العربي.

- خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم (2012) الاسس العامة للقرارات الإدارية، مصر، المكتب الجامعي الحديث.

18- الديلمي، محمد عبدالله حمود (2001) تحول القرار الإداري، ط1، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

19- راضي، مازن ليلو (2010) النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، ط1، العراق، مطبعة شهاب.

20- رزق، طارق عبدالرؤوف صالح (2014) النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط1، القاهرة، دار النهضة العربية.

21- الزعبي، خالد سمارة (1993) القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، المركز العربي للخدمات الطلابية.

22- الزهيري، رياض عبدعيسى (2016) اسس القانون الإداري، ط1، بغداد، دار السنهوري للنشر.

23- زيدان، علي الدين/ احمد، محمد السيد (2002) الموسوعة الشاملة في القانون الإداري، ج3، القاهرة، دار الفكر العربي.

24- السلامات، ناصر عبدالحليم (2013) نفاذ القرار الإداري، ط1، عمان، إثراء للنشر والتوزيع.

25- سلامة، شعبان عبد الكريم (2011) القرار الإداري السلبي، القاهرة، دار الجامعة الجديدة.

26- السناري، محمد عبدالعال (1994) القرارات الإدارية، ط1، الرياض، معهد الإدارة العامة.

27- السويسي، فاطمة (2004) المنازعات الإدارية، المؤسسة الحديثة للكتاب.

28- السيد، حمدي أبو النور (2011) مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية، دار الفكر الجامعي.

29- شحاتة، توفيق (1954) مبادئ القانون الإداري، ج1، ط1، دار النشر للجامعات المصرية.

30- شطناوي، علي خطار (2003) الوجيز في القانون الإداري، عمان، دار وائل للنشر.

- شطناوي، علي خطار (2004) موسوعة القضاء الإداري، ج1، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

- شطناوي، علي خطار (2008) مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، ط1، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع.

- شطناوي،علي خطار (2009) القانون الإداري الأردني، ك2، ط1، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع.

- شطناوي، علي خطار (2011) موسوعة القضاء الإداري، ج2، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

31- صالح، طارق عبدالرؤوف (2014) النظرية العامة للقرارات الإدارية في التشريع الإداري الكويتي، ط1، القاهرة، دار النهضة العربية.

32- طلبة، عبدالله، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ط2، جامعة دمشق.

33- الطماوي، سليمان محمد (1965) مبادئ القانون الإداري ط 7، القاهرة، دار الفكر العربي.

- الطماوي، سليمان محمد (1967) الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، دار القصر العربي للنشر.

- الطماوي، سليمان محمد (1967) قضاء الإلغاء، كتاب الاول، القاهرة، دار الفكر العربي.

- الطماوي، سليمان محمد (1976) النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط4، القاهرة، دار الفكر العربي.

- الطماوي، سليمان محمد (1977) موجز مبادئ القانون الإداري، ط1، دار القاهرة، دار الاتحاد العربي للطباعة.

- الطماوي، سليمان محمد (2012) النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط7، القاهرة، دار الفكر العربي.

34- الظاهر، خالد خليل (1997) القانون الإداري، ك2، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة.

35- العبادي، محمد حميد (2014) المبادئ العامة للقرارات الإدارية، ط1، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع.

- العبادي، محمد حميد (2014) قضاء التعويض الإداري، ط1، عمان، دار جليس الزمان.

- عبد الوهاب، محمد رفعت، مبادئ واحكام القانون الإداري، سوريا، منشورات الحلب القانونية.

36- عبدالباسط، محمد فؤاد (1989) القرار الإداري، القاهرة، دار الفكر الجامعي.

- عبدالباسط، محمد فؤاد (2005) القانون الإداري، الإسكندرية، دار الفكر العربي.

37- عبدالحميد، حسني درويش (1981) نهاية القرارات الإدارية عن غير طريق القضاء، القاهرة، دار الفكر العربي.

38- عبدالله، عبدالغني بسيوني (2003) النظرية العامة في القانون الإداري، القاهرة، دار المعارف للنشر.

39- عبدالوهاب، محمد رفعت (2000) القرار الإداري، دار المطبوعات الجامعية.

40- عثمان، محمد فتوح، اصول القانون الإداري، دار الكتب الوطنية.

41- عصفور، سعد و خليل، محسن، القضاء الإداري ،الإسكندرية، الناشر منشأة المعارف.

42- الغويري، أحمد عودة (1997) القضاء الإداري الأردني، ط1، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

43- القبيلات،حمدي (2010) القانون الإداري، ط1، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع.

- القبيلات،حمدي (2011) الوجيز في القضاء الإداري، ط1، عمان، دار وائل للنشر والطباعة.

44- قدورة، زهير احمد (2011) الوجيز في القضاء الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، ط1، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع.

45- كامل، مصطفى (1954) المبادئ العامة للقضاء الإداري، القاهرة، مكتبة النهضة العربية المصرية.

46- كرم، علي غازي (2010) القانون الإداري، ط1، الآفاق المشرقة ناشرون.

47- كنعان، نواف (1996) القانون الأداري الأردني، ك2، ط1، عمان، الافاق المشرقة.

- كنعان، نواف (2001) القانون الإداري، ط1، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

- كنعان، نواف (2002) القضاء الإداري، ط1، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

- كنعان، نواف (2012) القانون الإداري الأردني، ط4، عمان، الآفاق المشرقة للنشر والتوزيع.

48- ليلة، محمد كامل (1973) الرقابة على أعمال الإدارة، القاهرة ، دار الفكر العربي.

49- مرسى، حسام (2012) أصول القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر الجامعي.

50- مساعدة، اكرم عارف (1992) القرار الإداري، بلا مكان نشر.

51- مصطفى، حامد (1968) مبادئ القانون الإداري العراقي، الاهلية للطبع والنشر.

52- مصطفى، حامد (1968) مبادئ القانون الإداري العراقي، بغداد، مكتبة السنهوري.

53- منصور، شاب توما (1976) القانون الإداري، ط1، بغداد، مطبعة سلمان الاعظمي.

54- مهنا، محمد فؤاد (1967) القانون الإداري العربي، القاهرة، دار المعارف للنشر.

**ثالثاً: الرسائل الجامعية:**

1- أبو الهوى، نداء محمد امين (2010) مسؤولية الإدارة بالتعويض عن قراراتها الإدارية غير المشروعة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، الأردن.

2- الحسيني، علاء ابراهيم محمود (2014) حماية الحقوق المكتسبة في مواجهة سلطة الإدارة بسحب قراراتها الإدارية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بغداد، العراق.

3- حلمي، محمود (1964) سريان القرار الإداري من حيث الزمان، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر.

4- حمد، عادل عمران (2013) إنتهاء القرار الإداري بإرادة الإدارة، رسالة ماجستير، جامعة الأسراء، الأردن.

5- الخليفات، محمد عواد مهنا (1999) سحب القرارات الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة آل البيت، الأردن.

6- خليل، عبد القادر (1964) نظرية سحب القرار الإداري، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر.

7- الدليمي، ميثاق قحطان حامد (2015) سلطة الإدارة في إنهاء القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.

8- صالح، معمر مهدي (2001) مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بغداد، العراق.

9- عبد الله، ازهر عبد الحسين(2013) تحصين القرار الإداري من الإلغاء، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المستنصرية، العراق.

10- العدوان، رائد محمد يوسف (2013) نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.

11- العدوان، غازي فوزان ضيف الله (2013) الضرر الناشئ عن خطأ الإدارة والتعويض عنه، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.

12- القطاونة، تحسين مجير محمد (2007) سحب القرارات الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عمان العربية، الأردن.

13- الكبيسي، رحيم سليمان (2000) حرية الإدارة في سحب قراراتها، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر.

14- المقابلة، محمد قاسم محمد (2014) سحب القرارات الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النيلين، السودان.

15- عبه، نبيل، 2014، آلية سحب القرار الإداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق، القانون العام، الجزائر.

16- النوايسة، أحمد محمد فارس (2009) مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عمان العربية، الأردن.

**رابعاً: البحوث القانونية:**

1- بني عامر، نسيم(2011) الإنهاء الإداري للقرارات التنظيمية والفردية المولدة للحقوق، بحث منشور في جامعة اليرموك الأردنية.

**2-** خماس، فاروق احمد(1990) الخطأ في مسؤولية الإدارة التقصيرية، مجلة آداب العراق، العدد (21).

**3-** شحادة، موسى مصطفى(1998) سحب القرارات الإدارية كطريق من انقضاء القرار الإداري، مجلة الفكر الشرطي، الامارات.

4- الطهراوي، هاني علي(2004) قواعد وآثار سحب القرار الإداري، مجلة الحقوق جامعة الكويت العدد (2).

**5-** عيادة، امينة(2014) سحب القرار الإداري في الاجتهاد القضائي المغربي، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد (7) دار المنظومة للنشر.

6- الغالبي، رامي أحمد(2015)أصول التحقيق الإداري، منتدى طلبة العلم العراقي.

**خامساً: المجلات والدوريات القانونية:**

1- مجلة نقابة المحامين الأردنيين.

2- المجلة القضائية الأردنية.

3- مركز عدالة الأردني.

4- مجلة آداب الرافدين (العراق).

5- مجلة الحقوق جامعة الكويت.

6- مجلة الفكر الشرطي الاماراتية.

7- مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية (المغرب).

**سادساً: المراجع القضائية:**

1- أحكام مجلس الدولة الفرنسي.

2- أحكام مجلس الدولة المصري والمحاكم الإدارية المصرية.

3- أحكام محكمة العدل العليا الأردنية.

4- قرارات مجلس الوزراء العراقي.

5- قرارات محكمة التمييز العراقية.

6- قرارات محكمة القضاء الإداري والهيئة العامة لمجلس شورى الدولة ومجلس الأنضباط العام العراقي.

**سابعاً: الدساتير والقوانين:**

**أ- الدساتير:**

1- الدستور الفرنسي لسنة (1958).

2- الدستور المصري لسنة (1971) .

3- الدستور الأردني النافذ لسنة (1952).

4- الدستور العراقي النافذ لسنة (2005).

**ب- القوانين:**

1- قانون العقوبات المصري رقم (58) لسنة (1937).

2- قانون المدني الأردني رقم (43) لسنة (1976).

3- قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة (1960).

4- قانون محكمة العدل العليا الأردنية السابقة رقم (12) لسنة (1992).

5- قانون محكمة القضاء الإداري الأردنية رقم (27) لسنة (2014).

6- قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة (1960) المعدل.

7- قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة (1969).

8- قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (14) لسنة (1991).

9- قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (65) لسنة (1979) المعدل.

10- قانون التقاعد الموحد العراقي رقم (27) لسنة (2006).

11- قانون ديوان التدوين العراقي رقم (49) لسنة (1933).

**ثامناً:الأنظمة:**

1- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة (2013).